

L'ORGANISATION MUNICIPALE

en

YOUGOSLAVIE

(Loi du 14 mars 1933)

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le 6 DÉCEMBRE 1933, à 14 heures

PAR

BOGDAN MILIOUCHE

JURY :

M. JOSEPH BARTHÉLEMY, *Président*

MM. MESTRE {
SCELLE } *Suffragants*

ÉDITIONS PIERRE BOSSUET
8, RUE N. D. DES CHAMPS
PARIS — VI^E

1933

L'ORGANISATION MUNICIPALE

en

YOUGOSLAVIE

A LA MEMOIRE DE MA MERE.

A MON CHER PERE.

A MON CHER ONCLE, M. MILAN MITCHITCH.

L'ORGANISATION MUNICIPALE

en

YOUGOSLAVIE

(Loi du 14 mars 1933)

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le 6 DÉCEMBRE 1933, à 14 heures

PAR

BOGDAN MILIOUCHE

JURY :

M. JOSEPH BARTHÉLEMY, *Président*

MM. MESTRE {
SCELLE } *Suffragants*

ÉDITIONS PIERRE BOSSUET
8, RUE N. D. DES CHAMPS
PARIS — VI^E

1933

La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation aux opinions émises dans les thèses; ces
opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.



AVANT-PROPOS

La grande guerre a eu pour conséquence immédiate de modifier profondément la constitution politique du monde et les traités de paix ont consacré ce résultat.

C'est en Europe que les transformations ont été les plus profondes : des empires ont été détruits, de nombreuses dynasties se sont écroulées, plusieurs pays ont été le théâtre de révolutions intérieures et une série de nouveaux États sont nés.

Au point de vue économique, le monde — et surtout l'Europe — a vécu, après la guerre, dans un état de crise presque continuelle.

Les conséquences sociales de ces grands changements et de ces révolutions soit politiques, soit économique-financières, n'ont pas tardé à se manifester.

La sombre catastrophe, dont l'Europe a été le champ, a broyé sur son passage, comme un cyclone, « non seulement les peuples, les monuments, les cités, mais aussi les acquisitions morales réalisées par des siècles d'efforts » (1).

La guerre a été une calamité, elle a engendré des révo-

(1) Gustave Le Bon : *Premières conséquences de la guerre*, Paris 1920, p. 1.

lutions mentales et exercé une grande influence sur la vie de l'individu, de la famille, de la commune et de l'Etat. Dans celui-ci, elle a créé ou avivé un nombre infini de conflits, d'où, luttes intérieures, souvent violentes, et la plupart du temps poursuivies par des moyens illégaux.

Cette affreuse mêlée de quatre années, aux conséquences si lointaines, a causé tant de changements et posé tant de nouveaux problèmes délicats et redoutables, aussi bien au point de vue international, qu'au point de vue interne, que toute notre génération devra longtemps encore les discuter et chercher à les résoudre, et il n'est pas exagéré de dire que la mission impartie aux survivants de cette gigantesque épopée : tirer le monde du chaos pour le consolider, est lourde.

A l'intérieur des Etats, le redressement à faire était énorme. Les difficultés de toutes sortes décourageaient quelquefois les gouvernements les plus énergiques et les plus décidés, d'autant plus que leur tâche était rendue plus difficile encore par les effets de la crise mondiale qui a exaspéré l'égoïsme des uns, la méfiance des autres et l'égoïsme de tous.

C'est surtout dans les nouveaux Etats, issus de la guerre, que les problèmes à résoudre se manifestèrent multiples et très complexes.

Tel est le cas de la Yougoslavie (1).

Un des problèmes qui a le plus préoccupé nos hommes politiques et nos gouvernants était la question de l'organisation intérieure de l'Etat, et ceci en raison même de sa composition.

Le sort et l'évolution du peuple yougoslave n'ont pas

(1) D'après l'acte de l'Union du 1^{er} décembre 1918 et la Constitution du 28 juin 1921, notre Etat s'appelait : Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. La dénomination de « Yougoslavie » ne lui a été donnée que par la loi du 3 octobre 1929. — Yougoslave veut dire : Slave du Sud.

été régis par sa propre volonté. Par suite des invasions étrangères au cours des siècles, les Yougoslaves ont été divisés et leurs territoires morcelés. La vie intermittente sous les dominations étrangères leur a imposé des manières différentes de vivre et d'être administrés, ce qui a eu pour conséquence la différenciation de leur mentalité et de leurs habitudes.

Ce fut la raison de tant de conflits et des divergences très grandes qui se sont révélées lorsqu'il s'est agi d'adopter une forme politique et administrative pour l'organisation de l'Etat. La fameuse « dissension serbo-croate », par exemple, n'est pas autre chose que la question de l'administration du pays.

Ceci n'est pas pour surprendre un observateur impartial. Toutes ces difficultés s'expliquent, elles étaient à prévoir, en raison du motif historique que nous venons de signaler. De plus, en dehors de cette raison historique, le but poursuivi était d'une telle ampleur que sa réalisation s'avérait difficile. Sur le territoire de sept Etats, il fallait créer la Yougoslavie actuelle ; de sept régions différentes, il s'agissait de faire une organisation uniforme.

Dans cet ordre d'idées, il y avait une question urgente à résoudre : l'unification de la législation.

En effet, c'est une véritable mosaïque de lois, règlements et coutumes d'avant-guerre, qui subsistent dans nos diverses régions : le code Napoléon se trouve en vigueur à côté du code ture ; coutumes et traditions se mêlent aux lois écrites les plus détaillées.

Au moment de notre union politique (le 1^{er} décembre 1918), les territoires juridiques suivants existaient dans notre Etat :

- 1) Serbie ; 2) Monténégro ; 3) Croatie et Slavonie ;
- 4) Bosnie et Herzégovine ; 5) Slovénie, Istrie et Dalmatie ;
- 6) Medioumourié et Voïvodine (Banat, Batchka et Baranya) ;
- 7) Riéka (Fiume) et ses environs.

Chacun de ces territoires, soit qu'il était souverain (comme la Serbie, le Monténégro), soit qu'il jouissait d'une souveraineté partielle au point de vue législatif (comme la Croatie et la Slavonie, la Bosnie et l'Herzégovine, la Riéka avec ses environs), soit qu'il se trouvait soumis à une souveraineté étrangère totale (comme la Slovénie, l'Istrie et la Dalmatie qui étaient soumises à la souveraineté autrichienne et le Médioumourié et la Voïvodine à celle de la Hongrie), possédait une législation différente dans tous les domaines du droit public et du droit privé. Par le traité de Rapallo, notre territoire national a été amputé de la Riéka et de ses environs, ainsi que de presque toute l'Istrie et, de ce fait, le nombre de territoires juridiques a été réduit à six.

De cette énumération, il est facile de se rendre compte des difficultés auxquelles on se heurte pour arriver à l'unification de la législation en Yougoslavie.

Etant donnée cette variété de lois en vigueur, le législateur a créé des organismes auxquels incombait la tâche de doter le pays de lois uniformes, afin que de cette uniformité naisse l'unité.

Au début, ce fut la Chambre des Députés (*Skoupchtina*) qui remplissait cette fonction (1). Aux termes de l'article 133 de la Constitution de Vidovdan, il a été institué une procédure sommaire pour unifier la législation et l'administration.

Pendant le Régime absolu, c'est le roi qui édictait et promulguait les lois par *oukaze* (2).

(1) Les projets de lois étaient élaborés par les Ministères et certains seulement (loi sur la presse, loi sur les fonctionnaires) par le Ministère pour l'unification des lois, et rédigés au point de vue technique par le Conseil Permanent Législatif auprès du Ministère de la Justice.

(2) Par la loi du 31 Janvier 1929, le Régime absolu a institué le Conseil Législatif Suprême comme organisme conseiller du Président du Conseil. Tout projet de loi devait être soumis au Président du Conseil, qui, à son tour, le soumettait au Conseil Législatif Suprême, chargé de l'examiner et de lui donner une rédaction définitive.

Depuis la Constitution du 3 septembre 1931, cette tâche incombe à la Skoupchtina et au Sénat.

Nous avons pris pour objet de notre étude la Loi du 14 mars 1933 qui unifie la législation municipale en Yougoslavie.

Les différentes unités historiques, dont se compose notre Etat, formaient des entités juridiques particulières relativement à l'organisation municipale. Il y a même des provinces, comme la Slovénie, dont certaines parties et certaines villes possédaient leur législation municipale propre.

La nécessité d'une loi uniforme se faisait sentir depuis longtemps, d'autant plus que la législation municipale, telle qu'elle existait dans certaines régions, ne correspondait plus aux besoins des temps nouveaux. Mais des causes d'ordre politique ont retardé la mise en vigueur d'une telle loi.

La Loi du 14 mars 1933 prévoit l'organisation des communes rurales et celle des bourgs et des petites villes ; elle englobe 95 % de nos communes. Quelques dizaines de villes, dont l'organisation sera fixée par une nouvelle loi, en sont exceptées.

★
★ ★

Pour la meilleure compréhension de l'objet de notre étude, nous croyons utile, sinon nécessaire, de la faire précéder d'un aperçu historique de la formation de l'Etat yougoslave, ainsi que de son organisation politique et administrative.

De même, nous décrirons l'organisation communale dans les différents territoires de notre Etat, telle qu'elle existait avant la Loi du 14 mars 1933. Toutefois, il ne nous sera pas possible de nous attarder longuement sur ces diverses législations ; nous tâcherons seulement d'en dégager les

idées générales et les traits qui les caractérisent particulièrement.

Par cette courte étude historique, nous voudrions qu'on ait, en quelque sorte, une idée du cadre dans lequel vient d'être placé le nouveau régime municipal.

INTRODUCTION

I

FORMATION DE L'ETAT YUGOSLAVE. SITUATION GÉOGRAPHIQUE
ET RICHESSES NATURELLES. POPULATION ET SA COMPOSITION.

Les Serbes, Croates et Slovènes sont mentionnés pour la première fois dans l'histoire, pendant la grande migration des peuples. Dans la première moitié du VII^e siècle, ils peuplèrent les contrées de la Péninsule Balkanique. Malgré les luttes qu'ils avaient à soutenir contre des ennemis redoutables, ils réussirent, au commencement du IX^e siècle, à fonder un Etat dans le bassin du Moyen Danube, mais ce premier Etat fut de courte durée. Peu de temps après, ils fondèrent trois Etats distincts ; ainsi, les trois branches du peuple yougoslave vécurent séparément dès le haut Moyen-Age.

Divisés de cette façon, les Yougoslaves devinrent vite la proie des nations avoisinantes. Cependant, leur lutte pour l'indépendance ne cessa pas durant de longs siècles, et pendant toute cette période, ils furent tantôt libres, tantôt sous les jugs étrangers les plus odieux.

La fin du XV^e siècle trouva les trois branches de la même famille yougoslave sous la domination turque, magyare et

autrichienne, et au début du XIX^e siècle, pas un seul territoire yougoslave n'était libre.

Avec le siècle de démocratie et de nationalisme que fut le XIX^e siècle, le mot peuple changea de sens dans le dictionnaire politique. Alors que les forces vivantes, jusqu'alors à la base de la création des Etats, se trouvaient soit dans les monarques, soit dans les oligarchies, soit dans l'Eglise, soit dans les religions, surgirent à la suite du mouvement créé par la Révolution Française et les encyclopédistes, des forces historiques nouvelles et toujours vivantes que constituent les peuples avec leurs aspirations multiples et parfois, même assez souvent disparates. Ces nouvelles forces vivantes, au cours du XIX^e siècle, détruisirent complètement certaines de celles qui jusqu'alors avaient été d'une importance éminente dans le développement historique, en affaiblirent sensiblement d'autres, allant même jusqu'à les modifier. Ce fut seulement après ces processus que la démocratie envahit les peuples de l'Europe continentale et entra en lutte ouverte avec les Etats qui, jalousement, avaient gardé et défendu ces fondements hérités par la tradition et créés par l'histoire.

Le premier résultat dérivé de cette notion de démocratie fut l'esprit de nationalité, qui est l'idée que les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes, que les hommes qui ont la conscience d'appartenir à une même nation, ont le droit de créer cette nation, et que l'indépendance représente pour toute nation, le principe de sa vie et de sa dignité.

Dans ce siècle de démocratie, dès son début, se place un événement important dans les annales de l'histoire yougoslave. En 1804, Karageorge souleva la Choumadia, secoua le joug turc et forma le noyau de notre futur Etat. Le soulèvement de Karageorge et le mouvement illyrien sous Napoléon marquent la première étape vers la réalisation de l'idéal national yougoslave.

L'époque de Karageorge et d'un autre prince serbe,

Miloche Obrénovitch, fut caractérisée par les efforts faits pour se libérer des Turcs et pour organiser la vie intérieure de l'Etat, et malgré toutes les difficultés, ce nouvel Etat, dégagé en partie seulement du joug ottoman, parvint à constituer de plus en plus le centre de la vie nationale yougoslave au point de vue politique et intellectuel.

En 1878, la Serbie agrandie est devenue un Etat souverain. De son côté, le Monténégro s'est émancipé.

L'effort d'affranchissement de la domination turque s'acheva par la Guerre Balkanique (1912). Avec ses alliés, la Serbie réussit à rattacher les Serbes de la Vieille Serbie et de la Macédoine et à les délivrer du régime ottoman.

Les succès, aussi bien que la force morale et matérielle dont la Serbie fit preuve à cette occasion, et l'enthousiasme que ces succès provoquèrent parmi les Yougoslaves en Autriche-Hongrie, inquiétèrent grandement les hommes d'Etat austro-hongrois, qui, pour assurer la domination de l'Autriche-Hongrie sur les différentes races dont elle se composait, et qui, de ce fait, n'était en somme qu'un conglomérat des groupes réunis malgré eux par la force arbitraire d'une dynastie, ont recouru à divers moyens très habiles pour les désunir et pour semer la haine et la suspicion entre eux. Leurs principaux moyens d'oppression étaient fournis par l'armée et la police qui pratiquaient le vieux principe politique diviser et régner et obtenaient ainsi quelques bons résultats. Par l'application adroite de cette méthode machiavélique, les gouvernants autrichiens essayaient d'envenimer « les bonnes relations fraternelles entre les Yougoslaves orthodoxes et catholiques, afin de les éloigner de l'idée qu'ils ne représentent qu'une même nation, et afin de leur ôter la possibilité d'arriver à la conscience de leur force et de leur nombre » (1).

(1) Zoran S. Tomitch : *La formation de l'Etat yougoslave*, thèse, Paris 1927, p. 22.

D'autre part, la politique d'oppression et d'expansion de l'Autriche-Hongrie qui se manifesta avec une brutalité particulière par l'annexion illégitime de la Bosnie-Herzégovine (1908), provoqua un mécontentement extrême parmi les nombreuses populations yougoslaves, soumises à sa domination. Ce mécontentement a eu ses répercussions en Serbie. En effet, les visées séculaires de tous les Yougoslaves étaient identiques : secouer le joug de toute domination étrangère et former l'unité politique.

A la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, l'idée de l'unité nationale a atteint son point culminant et les violences policières ne firent qu'exaspérer la masse populaire qui eût bientôt recours à la conspiration et à la révolte (1).

Pendant cette période, l'action et la lutte pour l'indépendance adoptèrent les méthodes révolutionnaires : conspiration et attentats. Un régime de terreur et de violences fut alors inauguré dans toutes les provinces yougoslaves. Ce fut surtout la jeunesse qui pratiqua la méthode terroriste au moyen d'attentats en Bosnie (1908). A Zagreb on en compta cinq consécutifs contre les représentants du Gouvernement, qui furent l'œuvre d'étudiants. Le dernier et le plus fatal de ces attentats fut commis le 28 juin 1914, à Sarayévo, lorsque l'héritier du trône et son épouse trouvèrent la mort sous les balles d'un jeune étudiant bosniaque, Gavrilo Printzip.

Depuis longtemps donc, l'animosité entre les Yougoslaves et les gouvernants autrichiens allait grandissant : les uns réclamant leur indépendance, alors que les autres tendaient à la domination. L'attentat de Sarayévo fournit aux deux adversaires l'occasion de tenter la réalisation de leurs desseins respectifs.

(1) Déjà en 1898, on avait brûlé le drapeau hongrois publiquement, en plein jour, sur une des principales places de Zagreb, en présence du roi lui-même.

Par l'intensité et la force de la flamme dont elle était le foyer, par l'âpreté avec laquelle elle a été menée et par les conséquences qui en sont résultées, la guerre mondiale dont la mort de l'archiduc héritier des Habsbourg fut l'occasion, jette sans aucun doute, dans l'ombre, toutes les guerres et tous les conflits, même les plus grands et les plus sanglants, marqués dans l'histoire du monde. Ce ne furent plus les armées de quelques Etats, mais des peuples entiers en armes qui se rencontrèrent sur terre et sur mer dans un choc violent, dans lequel se manifestèrent toutes les énergies morales et toutes les ressources de la puissante force matérielle d'une civilisation, développée jusqu'à son point culminant. Et le souvenir des expéditions d'Alexandre le Grand et des actions fameuses d'Hannibal, César, Tamerlan et Napoléon perdent leur éclat à côté du dernier grand drame historique qui, sans culpabilité de notre part, se déroula dans une de ses parties et dans toute sa brutalité repoussante, sur notre terre natale et fit que toute notre vie — intérieure et extérieure — passa par un nombre désespérément long de phases et de crises terribles et fit subir à tous, les plus grandes épreuves.

Mais vivre est militaire, et d'après cette loi naturelle, la Serbie, en 1914, est entrée dans la lutte titanesque contre un ennemi à qui, au congrès de Berlin, l'Europe avait déjà donné une sanction pour l'exercice d'une injustice, qui fut, d'après les paroles de Poincaré, « le début d'une série d'attentats contre la volonté des peuples ».

A ces moments pénibles, s'est posée non seulement pour le peuple en Serbie, mais pour notre peuple tout entier, une seule question — la question d'existence — question qui n'a jamais eu, dans tout notre passé, une importance aussi grande à tous points de vue : éthiques, politiques et économiques.

A cette époque, le territoire de la Serbie comprenait les régions de la Morava et du Vardar, tandis que l'Autriche, outre les autres territoires, maintenait sous sa domination le bassin du Moyen Danube et le Littoral adriatique avec le

Zagorié. Cependant, il est possible, d'après de nombreux exemples du passé, d'établir que ces trois unités géographiques ont toujours présenté un tout culturel et économique, et c'est là, la raison de ce que tous les Etats qui ont dominé une de ces unités, ont tâché d'en conquérir les deux autres ou au moins l'une d'elles. Ainsi déjà pour cette raison, le conflit entre la Serbie et l'Autriche était inévitable. Il l'était également pour une autre raison. Ces trois unités géographiques forment au point de vue ethnique un tout, dont les aspirations se manifestèrent vers une tendance à l'unité à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, et ceci, d'une façon précise. Aussi, à cette époque qui marque le point culminant des aspirations nationales de notre peuple, on ne peut pas nier que le droit moral ait été indiscutablement de notre côté.

La conscience profonde de l'unité qui existe dans le peuple yougoslave, eut aussi une grande importance sur le développement des événements au cours de la guerre mondiale, et dès le début de celle-ci, le Parlement serbe considérait comme un devoir de proclamer la délivrance et l'union de la nation yougoslave. A Niche, le 7 décembre 1914, le Gouvernement serbe a soumis à la Chambre une déclaration dont nous citerons le passage suivant, caractéristique à cet égard : « Persuadé que le peuple serbe entier est fermement décidé à soutenir jusqu'au bout la lutte sacrée pour la défense de son foyer inviolable et de sa liberté, le Gouvernement du Royaume considère dans ces moments-ci que sa tâche la plus importante et la seule, est d'assurer un succès victorieux de cette grande guerre qui est devenue, dès le moment où elle a commencé, en même temps la lutte pour la libération et l'union de tous nos frères non encore libres, serbes, croates et slovènes » (1).

(1) Adriaticus : *La question adriatique*. — Recueil des documents officiels, Paris 1920, p. 5.

D'autre part, quelques hommes politiques yougoslaves, sujets austro-hongrois, qui se trouvaient en dehors des frontières de la monarchie au moment, où éclata le conflit européen, fondèrent à Londres, le 15 mai 1915, un comité d'action, appelé Comité Yougoslave, sous la présidence du Dr Anté Troumbitch. Dès sa constitution, le Comité déclara être le représentant de tous les Serbes, Croates et Slovènes qui, avant ou pendant la guerre, avaient émigré d'Autriche-Hongrie.

Dans un mémoire adressé aux Gouvernements français et anglais, ainsi qu'à l'ambassadeur de Russie à Paris, le Comité déclarait que « les Serbes, Croates et Slovènes sont un même peuple yougoslave qui a essayé à travers toute son histoire de couronner son unité nationale par l'unité politique, en créant un Etat unique s'étendant sur tout son territoire ethnographique » (1).

Pendant toute la durée de la guerre, le Comité Yougoslave n'a cessé de collaborer et d'entretenir des relations permanentes avec le Gouvernement de Serbie.

Le 20 juillet 1917, le Gouvernement serbe et le Comité Yougoslave ont élaboré, à Corfou, une déclaration commune, qui contenait une sorte de charte élémentaire du futur Etat, envisagé comme une monarchie constitutionnelle, démocratique et parlementaire.

Dans le préambule de cette déclaration, nous trouvons le passage suivant : « Notre nation ne réclame rien de ce qui appartient à autrui. Elle ne réclame que ce qui est à elle. Elle désire se libérer et constituer son unité. C'est pourquoi elle refuse consciemment et fermement toute solution partielle du problème de sa libération et de son union nationales. Elle pose le problème de sa délivrance de la domination austro-hongroise et de son union avec la Serbie et le

(1) Slobodan Yovanovitch : *Droit constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, Belgrade 1924, p. 3.

Monténégro dans un Etat unique, formant un tout indivisible.

D'après le droit de chaque peuple de disposer de ses destinées, aucune partie de cette totalité territoriale ne pourrait être, sans atteinte à la justice, détachée et incorporée à un autre Etat quelconque, sans le consentement du peuple lui-même ».

On connaît suffisamment le calvaire de la petite nation serbe pendant la grande secousse qui a ébranlé le monde, l'héroïsme de ses soldats, leur retraite douloureuse à travers les montagnes albanaises, inaccessibles et couvertes de neige, que ses innombrables martyrs ont semé de leurs os et rempli de leurs pleurs et de leurs souffrances.

Mais le succès est venu couronner les efforts de ses braves soldats et ils sont rentrés triomphalement dans la patrie recouvrée. L'armée serbe, dépassant les frontières de l'ancien Royaume, réalisait l'union de fait.

Aux premiers signes de la débâcle de la monarchie austro-hongroise, dans les provinces yougoslaves qui avaient jusqu'alors fait partie de l'Autriche-Hongrie, se constituaient des Comités Nationaux, qui étaient des sortes de gouvernements provinciaux.

A Zagreb fut créé, sur le principe territorial, le Conseil National des Slovènes, Croates et Serbes, dans lequel étaient représentés tous les partis politiques et toutes les organisations nationales des populations yougoslaves en Autriche-Hongrie. Le 29 octobre 1918, ce Conseil proclama l'indépendance de toutes les provinces yougoslaves par rapport à l'Autriche-Hongrie et formula le vœu de leur réunion au sein d'un Etat unique avec le Royaume de Serbie.

Le 26 novembre 1918, l'Assemblée Nationale de Podgoritzza (Monténégro) détrôna la dynastie Petrovitch et vota une résolution considérant le Monténégro comme partie intégrante de la Serbie, en vue de l'organisation d'un Etat

commun, comprenant le peuple entier connu sous les trois noms de Serbes, Croates et Slovènes (1).

Le Comité National de Voïvodine, dans sa résolution du 25 novembre 1918, proclama l'union pure et simple avec la Serbie.

Enfin, le 1^{er} décembre 1918, à Belgrade, fut proclamée l'union des Yougoslaves en un Etat commun, sous la dénomination de : Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

C'est ainsi que fut achevé cet acte historique qui pour la première fois, après tant de siècles de martyre et de souffrances, a permis aux Serbes, Croates et Slovènes, membres d'une seule et même nation, de se trouver libres au sein d'un Etat indépendant.

Ce rêve, plusieurs fois séculaire, a été réalisé grâce à la vaillance des soldats serbes et alliés. L'avènement du nouvel Etat a été précédé d'une préparation intellectuelle et morale de l'indépendance, accomplie dans toutes les régions yougoslaves par une élite sociale qui, de cette façon, a pris une part importante à la reconstitution de notre peuple. A l'origine des aspirations nationales satisfaites en 1918, il ne faut pas oublier les hommes politiques, les poètes, les écrivains, les artistes et les professeurs qui ont contribué largement à maintenir aux yeux de tous, ardentes et impérieuses, les volontés nationales de notre peuple.

La Yougoslavie d'aujourd'hui est un des Etats d'après-guerre, issu non seulement des événements politiques qui donnèrent naissance à un nouvel équilibre des puissances européennes, mais aussi de la réalisation d'une politique basée sur les tendances nationales des populations qui habitent son territoire. En effet, depuis la Révolution Française le sentiment national a été, d'une manière générale, un des

(1) Férdo Chichitch : Documents sur la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, 1917-1919, Zagreb 1920, p. 258.

facteurs les plus importants de la formation des Etats d'Europe, surtout de celle des Etats-Nations.

Ainsi donc les Yougoslaves ont conquis leur indépendance au prix de mille efforts et ont vu se réaliser l'unité yougoslave, si longtemps désirée par toutes les générations, et naturellement, il faut prendre cette unité dans le sens politique. Elle ne veut pas dire qu'il n'existe pas des différences assez sensibles entre les trois branches du peuple yougoslave, mais celles-ci proviennent surtout du fait que les provinces, qui composent l'Etat yougoslave actuel, eurent au cours des siècles une origine historique et une évolution politique et économique entièrement différentes.

Ce fait est à retenir pour mieux comprendre les difficultés de consolidation, auxquelles le nouvel Etat a eu à se heurter dès sa création.

A ces difficultés léguées par le passé, il faut ajouter encore les rivalités des partis politiques, ainsi que les conséquences de la guerre qui ont compliqué la vie publique, sociale et économique de tous les Etats.



La Yougoslavie occupe le nord-est et le centre de la Péninsule Balkanique. Elle s'étend du pied des Alpes du Tyrol au fond de la Macédoine.

La ligne ferroviaire transcontinentale Paris-Istanbul-Asie-Mineure traverse notre pays. Grâce à cette ligne internationale et à sa large côte adriatique, la Yougoslavie occupe une situation géographique des plus favorables, ce qui lui donne une très grande importance au point de vue du commerce et des communications internationales.

Les 248.987 kilomètres carrés de superficie se composent de :

46.18 % de sol cultivé,
30.52 % de forêts,
23.30 % de terrains incultes.

Par sa position, ainsi que par ses frontières, la Yougoslavie se place parmi les pays à la fois continentaux et maritimes. Pourtant, malgré sa longue côté qui s'étend sur une longueur de 1.571 km., le pays est plus continental que maritime.

Le climat est très favorable à la culture des principaux produits agricoles, des plantes industrielles et des fruits divers. Parmi toutes sortes de cultures, ce sont les céréales, y compris le maïs et le blé, qui occupent la plus grande superficie arable. Des étendues relativement considérables de prairies et de pâturages favorisent le développement rationnel de l'élevage.

Les contrées formant notre Etat présentent, de par leur évolution historique, des différences dans leur situation économique, de sorte que nous rencontrons dans la production, toutes les étapes de l'évolution, depuis l'économie la plus primitive, presque nomade, jusqu'à la production la plus perfectionnée et la plus scientifique.

En fait, si l'on fait l'inventaire des ressources naturelles de notre pays, on constate qu'il est complet : plaines opulentes, fleuves et mer, montagnes boisées, mines, forces hydrauliques.

Bien que le pays soit essentiellement agricole, l'industrie occupe une place assez importante dans sa structure économique.

Enfin, par sa richesse en beautés naturelles, la Yougoslavie offre, en outre, toutes les conditions nécessaires pour un développement favorable du tourisme.



D'après les données les plus récentes, notre pays compte 13.930.918 habitants (50 habitants par km. carré), dont 75 % sont des agriculteurs.

En moyenne, les Yougoslaves forment les 88 % de la

population du pays tout entier, et 12 % appartiennent à d'autres nationalités. Les Yougoslaves forment des masses compactes, tandis que « les autres nationalités y sont disséminées comme par îlots, ce qui est dû à la politique des autorités autrichiennes et turques qui ont dominé le pays et qui se sont efforcées de faire pénétrer des éléments hétérogènes dans les masses yougoslaves, afin de les rendre moins compactes » (1).

Au point de vue confessionnel, la plus grande partie du peuple yougoslave est chrétienne, mais les Chrétiens se répartissent en trois religions : orthodoxe, catholique et protestante. Les Musulmans sont au nombre de 1.350.000.

Au point de vue civilisation, le pays se trouve divisé en deux sphères : celle de Byzance et celle de Rome. Ces deux civilisations, avec leurs religions, ont eu une influence néfaste, au point de vue ethnique, sur la nation yougoslave, et, de ce fait, ont contribué à affaiblir le sentiment de l'unité nationale.

Mais malgré toutes ces différences et les tentatives de division, l'idée de l'unité du peuple yougoslave est restée toujours vivante. Tous les épisodes de son histoire ont suffisamment démontré sa force vitale et son aspiration vers la liberté et l'union nationale.

(1) Z. Tomitch, op. cit. p. 17.

II

RÉGIME POLITIQUE ET ADMINISTRATIF

§ I

De l'Assemblée constituante au Régime absolu (1919-1929)

Après la proclamation de l'Union Nationale, le 1^{er} décembre 1918, un régime provisoire, avec d'innombrables décrets et règlements ministériels, a fonctionné.

Au bout de deux ans d'attente dans une désorganisation politique et morale, il était impossible de maintenir plus longtemps cet état provisoire dont les conséquences se font encore sentir aujourd'hui. En effet, pendant cette période, des conflits multiples et douloureux avaient surgi entre les formations politiques, dont la plupart avaient un caractère régional et quelquefois confessionnel.

Les élections pour la Constituante se sont faites dans une atmosphère de lutte d'opinions et d'idées. Cette lutte a continué plus âpre encore dans les séances de la Constituante, et les différences entre les conceptions politiques, engendrées par les faits historiques eux-mêmes, se sont manifestées surtout, dans toute leur ampleur, lorsqu'il s'est agi de donner une forme politique et administrative au nouvel Etat.

Deux tendances nettement opposées se trouvaient en présence : une tendance centraliste et l'autre fédéraliste.

Les partisans de la première voulaient un Etat unitaire, qui faciliterait l'unification des éléments particularistes et qui serait plus fort envers les ennemis du dehors.

Les partisans de la seconde luttaien pour un Etat autonome et fédéral, avec une délégation législative ; la sauvegarde, et par conséquent, la continuité des traditions provinciales représentaient pour eux une question capitale.

Toute cette controverse autour du centralisme et du fédéralisme a été placée dans l'opinion publique sur le terrain psychologique et politique plutôt qu'économique. Certains partis voyaient dans le fédéralisme la fin de l'Etat, d'autres au contraire redoutaient dans le centralisme la suprématie politique de la Serbie.

Après une longue discussion, la Constitution a été votée le 28 juin 1921 (1).

D'après cette Constitution, dite de Vidovdan (jour anniversaire de la célèbre bataille de Kossovo), le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes était une monarchie héréditaire, constitutionnelle et parlementaire.

L'organisation des pouvoirs publics s'inspirait des principes modernes. « Tous les pouvoirs de l'Etat sont exercés selon les prescriptions de cette Constitution » (art. 45).

Le régime parlementaire établi par la Constitution de Vidovdan était unicaméral, c'est-à-dire qu'il comportait une seule Chambre, appelée Narodna Skoupchtina, dont les membres, âgés au moins de trente ans, étaient élus au suffrage universel, égal, direct et secret, avec un système de répartition proportionnelle.

Les attributions de la Skoupchtina étaient nombreuses :

(1) Ce vote a été obtenu par 223 voix contre 35 ; 161 députés n'ont pas pris part au vote. Le parti paysan républicain croate de Stéphan Raditch (50 députés) a même refusé de siéger à la Constituante.

attributions législatives, administratives, judiciaires et de contrôle des actes du gouvernement, en matière financière, ainsi que relativement aux relations internationales.

Les pouvoirs de la Chambre pouvaient cesser avant l'expiration du délai légal par suite de la dissolution prononcée par le roi.

L'initiative pour la révision de la Constitution appartenait au roi et à la Skoupchtina. Si la proposition émanait du roi, la Skoupchtina ne pouvait la discuter, elle était immédiatement dissoute et une nouvelle Assemblée devait être élue. Si la proposition était faite par l'Assemblée, elle devait être approuvée à la majorité des trois cinquièmes du total de ses membres. La nouvelle Skoupchtina ne pouvait statuer que sur les modifications et additions demandées par la proposition du roi ou de la Skoupchtina.

Le pouvoir législatif était exercé conjointement par le roi et par la Skoupchtina.

Le pouvoir exécutif appartenait au roi qui l'exerçait par l'entremise des ministres responsables.

Le pouvoir judiciaire était exercé par des tribunaux indépendants.

D'après les prescriptions de la Constitution, et à défaut d'une loi votée dans le délai prévu, un décret royal, daté du 26 avril 1922, divisa le territoire en 33 régions. Ce décret avait force de loi.

A la même date, la Skoupchtina a voté la loi sur l'administration générale et celle sur les régions et les arrondissements (1).

Les régions et les arrondissements étaient des unités administratives ayant une certaine autonomie locale, et administrées par deux sortes d'organes : les organes du pouvoir central, et les organes autonomes, tandis que les

(1) Les régions étaient divisées en arrondissements et ceux-ci en communes.

communes n'étaient administrées que par des organes autonomes.

Le pouvoir central dans la région était représenté par le préfet (Veliki Joupan), agent essentiellement politique et qui était nommé par décret du roi. Le préfet était le chef suprême de l'administration générale de l'Etat dans la région. Ses pouvoirs englobaient toutes les affaires, excepté celles des Ministères : de l'Armée et de la Marine, de la Justice, des Affaires étrangères, des Finances, des Communications et des Postes et Télégraphes.

Le préfet était assisté d'agents techniques ; chacun de ces agents représentait une spécialité et un Ministère.

Le préfet était soumis au contrôle non seulement du ministre de l'Intérieur, mais aussi au contrôle des autres ministres lorsque l'administration des affaires de leur ressort lui était confiée dans la région.

La charge de l'administration générale dans l'arrondissement appartenait au sous-préfet (Sreski Natchelnik), qui était nommé par le ministre de l'Intérieur. Le sous-préfet était l'exécuteur direct de l'administration générale, mais il était soumis au contrôle du Grand Joupan.

A en juger par les nombreuses attributions dont les agents locaux du pouvoir central étaient investis, on pourrait croire à l'existence d'une certaine déconcentration, mais en réalité, il n'en était rien, car « ces attributions étaient minimes et la plupart du temps les décisions en dernier ressort étaient réservées au pouvoir central » (1). La déconcentration n'était qu'illusoire. La totalité du pouvoir administratif était conservée par le pouvoir central.

En vue de l'organisation administrative de l'Etat, le législateur avait pris comme point de départ la décentralisation administrative, et celle-ci devait se manifester dans

(1) Miloutine Yovanovitch : *Réforme administrative en Yougoslavie*, Paris 1932, p. 15.

l'institution de l'autonomie locale, dont les affaires réglées par les organes locaux étaient séparées de celles de l'Etat.

Les organes administratifs autonomes dans la région étaient : l'Assemblée régionale (1) et le Comité régional.

L'Assemblée régionale était élue au suffrage universel, égal, direct et secret, pour une durée de quatre ans, et le nombre de ses membres était déterminé par le chiffre de la population habitant la région (un représentant par 10.000 habitants). Cette Assemblée était l'organe de décision et de contrôle de l'autonomie locale. Comme telle, elle édictait des règlements qui avaient force de loi sur tout le territoire de la région, et elle exerçait le pouvoir de contrôle sur le Comité régional. Elle s'occupait de toutes les affaires ayant un caractère local, en général de toutes les affaires relatives à la vie économique et culturelle de la région. Sa sphère d'activité était prescrite par la Constitution, mais elle pouvait être élargie par les lois.

L'Assemblée régionale délguait le pouvoir exécutif au Comité régional élu par elle-même. Le Comité régional était composé de 5 à 8 membres qui pouvaient être choisis en dehors de l'Assemblée. C'était le Comité qui était exclusivement chargé de la confection du budget annuel qu'il devait soumettre au vote de l'Assemblée.

La gestion économique de la région était placée sous le contrôle du ministre des Finances et de la Cour des Comptes.

Les deux mêmes organes (Assemblée et Comité) se trouvaient également dans l'arrondissement.

La loi du 26 avril 1922, relative à l'organisation et au fonctionnement des nouvelles unités locales, n'entra en vigueur que partiellement et avec un grand retard. Ce n'est que cinq ans plus tard qu'eurent lieu les élections aux Assemblées régionales et d'arrondissements.

L'autonomie locale, prévue par la Constitution de

(1) Conseil Général en France.

Vidovdan, n'a servi qu'à marquer plus encore la volonté du pouvoir central. En effet, l'Etat exerçait son contrôle sur les affaires des autorités autonomes par l'intermédiaire de ses agents locaux : le préfet dans la région et le sous-préfet dans l'arrondissement. Ainsi le préfet pouvait non seulement s'abstenir de promulguer les règlements de l'Assemblée régionale, mais il pouvait encore suspendre l'exécution de toutes les décisions des organes autonomes qu'il ne jugerait pas fondées sur la Constitution, les lois, ou sur les règlements émanant du pouvoir central.

On sent parfaitement que « la décentralisation ne peut être qu'une tendance, non une règle absolue ; il y a un équilibre à atteindre » (1), ce qui rend nécessaire le contrôle du pouvoir central, mais « le système appliqué, qui donnait à l'autorité centrale le pouvoir de décision en matière d'affaires locales, n'était plus un contrôle, c'était l'ingérence de l'Etat dans les affaires locales, une tutelle administrative absolue » (2).

Nous pouvons dire carrément, sans peur d'être démenti, que les idées de centralisation n'ont pas fait fortune en Yougoslavie. D'ailleurs, la centralisation administrative, en soi, est néfaste. Elle permet de laisser intervenir, par exemple, l'Etat par ses représentants locaux dans la nomination d'un garde-champêtre, et l'unité de contrôle serait volontiers requise pour le placement d'une borne-fontaine dans un village, tandis que les diverses parties du pays sont glacées, et que le sang qui les devrait animer reflue constamment vers le centre, où il s'arrête et bouillonne.

La Constitution de Vidovdan avait aussi un caractère nettement unitaire et centralisateur, beaucoup moins libéral en fait qu'en apparence.

(1) Joseph Barthélemy : *Le Gouvernement de la France*, Paris 1925, p. 174.

(2) M. Yovanovitch, *op. cit.* p. 16.

Le législateur voulait une autorité forte pour préserver l'unité nationale qui, d'après lui, serait fragile avec la division de la souveraineté à l'intérieur. C'est pour cette raison qu'il ne voulait donner le nom de région qu'à des territoires dont la population ne dépasserait pas le chiffre de 800.000 habitants, par crainte que des régions trop grandes n'affaiblissent l'autorité centrale, au détriment de l'unité nationale, en devenant des foyers de séparatisme régional.

Dans cette même intention, il a prescrit (art. 95 de la Constitution) que la division de l'Etat en régions devait se faire suivant les conditions naturelles, sociales et économiques. Par conséquent, il n'y avait pas à tenir compte des frontières historiques ni des particularités provinciales. Par là, les auteurs de la Constitution ont exprimé leur volonté très nette de rompre les traditions et les habitudes provinciales.

En effet, il ressort clairement de la Constitution que le particularisme provincial devait être détruit, mais le décret de 1922, sauf quelques petites exceptions, prit précisément pour base de sa division nouvelle les anciennes provinces ; il découpa chacune d'elles en un certain nombre de régions.

Cette division des provinces historiques en petites régions pouvait se justifier dans l'intérêt politique du nouvel Etat, mais cela risquait aussi de provoquer des résistances et de faire tort à l'unification, ce qui n'a pas manqué de se produire.

Au lieu de mettre la Constitution en conformité avec les différentes tendances qui s'étaient manifestées lors de son élaboration, et d'accorder des sentiments disparates pour éviter de rompre brusquement la différence qui existait entre les organisations politiques des diverses provinces (1), ce qui aurait pu être atteint en procédant par étapes et par des

(1) Stoyan Protitch : Le projet de la Constitution d'après St. Protitch, Belgrade 1920.

mesures sages, on a voulu résoudre le problème de l'unité par une sorte de baguette magique : le centralisme à outrance. Ainsi, on a empêché le souffle vivifiant d'amour pour la grande patrie naissante de se développer autant qu'il l'aurait pu.

La Constitution de Vidoudan s'efforçait de réaliser en une seule étape une uniformité et une centralisation politique analogues à celles que possède la France, et qui pourtant ne se sont faites que dans un long délai de plus d'un siècle, et non sans heurts. Nos constituants semblent avoir oublié, que les sentiments d'unité nationale ne peuvent pas être imposés, et que le centralisme administratif, si contraignant qu'on le fasse, ne saurait réaliser une unité vraiment organique.

Cette unité est un idéal auquel nous devons tendre, mais ce n'est qu'un idéal, et il nous aurait fallu compter avec la réalité, avec toutes les forces politiques et psychologiques, agissant sur les diverses branches de notre peuple, qui n'ont jamais fait partie d'une formation politique unique. Il aurait fallu compter avec les habitudes, avec les traditions et même avec les préjugés, et peut-être aussi le plus avec ces derniers, parce qu'ils sont les plus forts. L'histoire n'est pas une chose morte mais une force vivante dans le sang et dans la conscience d'un peuple. Les habitudes et les préjugés ne sont pas non plus des choses mortes, mais des forces vivantes, et très souvent ils sont plus forts que la vérité la plus claire ; les particuliers et à plus forte raison les peuples, ne s'en séparent que difficilement.

En créant notre nouvel Etat, il a fallu songer que nous ne bâtissons pas une construction tout à fait nouvelle, mais que nous parachevons l'œuvre avec de vieilles charpentes, depuis longtemps taillées, auxquelles le soleil et le temps ont donné leur patine. Cette patine sera visible pendant de longues années encore, jusqu'à ce que celles-ci donnent à tout l'édifice la même couleur.

Pendant cette période de construction, il a fallu se contenter d'un état provisoire, après lequel nous arriverons à notre idéal final d'un Etat parfaitement homogène et uniforme, parce que la perfection ne peut pas être obtenue d'un seul coup. Solon a dit : « Je n'ai pas donné aux Athéniens des lois les plus perfectionnées, mais des lois susceptibles d'être appliquées. » Ainsi, notre peuple ne pouvait pas être doté d'une Constitution idéale, mais d'une Constitution qui correspondrait à ses besoins.

L'effet de l'application de la Constitution et des lois votées à sa suite ne se fit pas attendre. D'ailleurs, déjà son retard, l'atmosphère de division dans laquelle elle était élaborée et la faible majorité à laquelle elle fut votée n'étaient pas de bon augure. Le centralisme intransigeant a soulevé tant de mécontentements et de rancœur, qu'il a fait que toute cette période fut marquée par la lutte désordonnée et très âpre entre les formations politiques, lutte qui paralysait la vie nationale dans toutes ses manifestations (1).

Tout cela se passa au milieu d'un grand chaos ; souvent on ne savait pas, on ne comprenait pas de quoi il s'agissait ni où on allait. De là, l'incertitude politique qui entravait la marche normale du développement étatique.

Dans cette atmosphère pénible se produisit un événement d'une gravité exceptionnelle : le 20 juin 1928, un député du parti radical abattit, en plein Parlement, deux députés croates et en blessa trois autres, dont Stéphan Raditch, chef du parti paysan croate, qui succomba peu après.

Le nouveau Gouvernement, avec Mr. Korochetz à sa tête, ne réussit pas à aplanir les difficultés et se vit forcé de démissionner quelques mois après.

(1) Pour la Constitution de Vidovdan voir la thèse de Nicodié Yovanovitch : *Etude sur la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes* du 28 Juin 1921, Paris 1924.

§ 2

Le Régime absolu et la Constitution du 3 septembre 1931.

La question qui se posait alors, était de savoir quelle était dans ces moments difficiles de l'histoire yougoslave la solution à donner à la crise ouverte ?

Le roi se refusa de tenter une nouvelle expérience démocratique et parlementaire.

Le 6 janvier 1929, il abrogea la Constitution de Vidovdan et le même jour fut publié dans le Journal Officiel la loi sur le pouvoir royal et l'administration suprême de l'Etat. Cette loi concentra désormais tout le pouvoir entre les mains du roi. « Le roi est détenteur de toute autorité dans le pays » (art. 2).

C'était donc le régime absolu ou la dictature royale, mais provisoire, d'après la promesse faite dans la proclamation royale adressée au peuple.

La Skoupchtina, issue des élections du 6 septembre 1927, fut dissoute, ainsi que les partis politiques et les organisations d'un caractère confessionnel ou ethnique déterminé, et les libertés dites « constitutionnelles » furent supprimées.

Les Assemblées régionales et d'arrondissements, ainsi que les Conseils municipaux furent dissous de même. « Aucun corps représentatif n'existe, à aucun titre, ni pour aucune fonction. » (1).

(1) Miloutine Yovanovitch : *Régime absolu yougoslave*, thèse, Paris 1930, p. 97.

Le Gouvernement du général Givkovitch, agissant directement sous l'autorité du roi et conformément à ses instructions, s'efforça de réaliser le programme contenu dans le manifeste royal.

Plusieurs lois qui avaient pour but le renforcement du régime établi furent mises en vigueur immédiatement : loi sur la protection de la sécurité et de l'ordre publics, loi sur la presse etc. Cette dernière, même actuellement encore en vigueur, modifiait l'ancienne loi sur la presse et introduisait la censure et la saisie. Par la loi du 8 janvier 1929 fut institué le Tribunal pour la protection de l'Etat.

Parmi toutes les autres lois, postérieures au manifeste royal, la plus importante est celle du 3 octobre 1929 relative à la nouvelle division administrative du pays, qui substitua au nom de « Royaume des Serbes, Croates et Slovènes » celui de « Royaume de Yougoslavie ». Celle-ci fut complétée par plusieurs autres lois et décrets, notamment la loi du 7 novembre 1929.

Par cette nouvelle réforme, le pays fut divisé en neuf régions administratives, appelées : banovines. Les banovines sont subdivisées en arrondissements et ceux-ci en communes. L'administration générale du pays est donc exercée par trois unités : banovine, arrondissement et commune.

Les villes de Belgrade, Zemoun et Pantchévo forment une division administrative spéciale (*corpus separatum*), soumise directement à l'autorité et au contrôle du ministre de l'Intérieur et portant le nom de « Préfecture de Belgrade » (1).

La dénomination des banovines, à l'exception de celle du

(1) Avant la réforme du 3 octobre, seule la ville de Belgrade était une unité spéciale.

Littoral qui englobe la plus grande partie de la côte dalmate, est faite d'après les fleuves qui les traversent :

Banovine	Chef-lieu	Superficie en km. carrés	Habitants
1) de la Drave	Lioubliana	16.171	1.144.194
2) de la Save	Zagreb	38.985	2.703.163
3) du Vrbas	Banya-Louka	21.080	1.036.361
4) du Littoral	Split	19.625	900.800
5) de la Drina	Sarayévo	27.572	1.530.867
6) de la Zeta	Tzétigné	30.284	924.986
7) du Danube	Novi-Sad	31.479	2.387.495
8) de la Morava	Niche	25.838	1.436.129
9) du Vardar	Skoplyé	37.389	1.575.185
10) Préfecture de Belgrade		242	291.738
Yougoslavie		248.665	13.930.918

La banovine est administrée par le ban, qui est nommé par décret royal ; il est assisté par un ban-adjoint, son suppléant d'office.

Le ban est le représentant du gouvernement dans la banovine ; il est investi du pouvoir politique suprême et exerce l'administration générale. Sont considérées comme relevant de l'administration générale toutes les affaires, exceptées celles qui sont de la compétence des tribunaux, des autorités fiscales ou militaires, ainsi que celles dans lesquelles l'Etat agit comme entrepreneur.

Toutes les autorités et tous les organes de l'administration générale dans la banovine sont soumis au ban ; il est juge d'appel contre leurs actes et décisions dans les affaires de l'administration générale.

La compétence du ban s'étend sur toutes les affaires de l'administration générale, qui d'après les lois existantes ne sont pas de celle des sous-préfets et des ministres. Le ban décide en dernier ressort pour toutes les affaires de sa com-

pétence. Il s'occupe du développement économique, culturel et social de la banovine, sous le contrôle suprême et suivant les instructions des ministres compétents.

En cas de besoin, le ban peut confier aux sous-préfets l'exercice de certaines attributions de sa compétence ; l'accord du ministre compétent est nécessaire.

Dans les affaires relatives à la sûreté générale, le ban a des auxiliaires en la personne des inspecteurs départementaux. Les inspectorats sont créés par le ministre de l'Intérieur, suivant les besoins ; ils groupent plusieurs arrondissements dans la banovine. Les inspecteurs départementaux sont soumis à l'autorité du ban et exercent en son nom le contrôle sur les autorités et les organes des arrondissements et des communes dans leurs départements, ainsi que sur les institutions soumises à l'autorité de l'administration générale. Les inspecteurs sont nommés par décret royal.

Dans la banovine, les affaires sont administrées par deux catégories de fonctionnaires : les fonctionnaires d'Etat et les fonctionnaires banovinaux. Ce sont les ministres compétents qui nomment les fonctionnaires d'Etat ; il n'y a parmi ceux-ci que les fonctionnaires subalternes qui soient nommés par le ban. La nomination des fonctionnaires banovinaux est faite par le ban, sous l'autorité duquel ils sont placés.

Les différents services de la banovine sont assurés par sept Directions : générale, administrative, de l'agriculture, de l'instruction publique, des travaux publics, de la politique sociale et de la santé publique, des finances, du commerce et de l'industrie (1). A la tête de chaque Direction se trouve un directeur, nommé par décret royal, sur la proposition du ministre compétent.

Le ban, en tant qu'organe d'Etat, est substitué dans les fonctions qui, avant, étaient exercées par les Assemblées

(1) La Direction du commerce et de l'industrie est facultative.

régionales. C'est donc le ban qui représente la banovine en tant que personne morale, et gère ses biens. Comme telle, la banovine doit parer aux besoins de sa région. Elle possède son budget propre et perçoit des impôts qui sont limitativement déterminés et préalablement autorisés par le ministre des Finances. Le budget banovinal doit être approuvé par ce dernier. L'Etat pourvoit aussi aux dépenses banovinales par ses subventions.

Chaque banovine a un Conseil banovinal, qui constitue un organe purement consultatif, ne possédant aucune parcelle d'autorité, aucune trace de pouvoir de décision. Il est chargé d'éclairer le ban sur les questions de la vie économique et sociale de la banovine, mais le ban se réserve l'entière liberté de suivre ou de ne pas suivre les avis émis. Le Conseil banovinal se réunit régulièrement une fois par an. C'est le ban qui le convoque et le préside.

Le Conseil banovinal est formé par des conseillers à raison d'un par arrondissement. Les villes y sont également représentées ; le nombre de leurs conseillers dépend du nombre d'habitants (de 3.000 à 15.000 : un conseiller ; de 15.000 à 30.000 : deux conseillers ; de 30.000 à 50.000 : trois conseillers ; au-dessus de 50.000 habitants : quatre conseillers.) Les conseillers banovinaux sont nommés par le ministre de l'Intérieur.

La loi du 3 octobre 1929 n'a pas modifié le nombre (338) et l'étendue des arrondissements qui sont administrés par des sous-préfets.

Les sous-préfets sont nommés par décret du roi et exercent directement l'administration générale dans leurs arrondissements, à l'exception toutefois des affaires qui sont réservées aux autorités supérieures et de celles qui sont confiées aux communes.

Les communes exercent le pouvoir local et certaines affaires de l'administration générale sont aussi dirigées par elles,

mais suivant les instructions et sous le contrôle des sous-préfets.

Les maires et les conseillers municipaux sont nommés par le ban.

Quelle est la véritable portée de cette réforme ?

A notre avis, son importance a été exagérée. La division du pays en banovines n'a pas été faite d'une façon heureuse. L'explication se trouverait, peut-être, dans la façon hâtive et insuffisamment étudiée, avec laquelle on a procédé au découpage. Il n'est pas sûr aussi, que des considérations d'ordre politique ne soient pas entrées en ligne de compte, ce qui aurait relégué au second plan les intérêts économiques de certaines contrées.

A propos du centralisme de la Constitution de Vidovdan, nous avons formulé quelques observations qui pourraient fort bien être adressées à cette nouvelle réforme, car le principe du centralisme n'a pas été touché par la loi du 3 octobre. Les modifications dans l'organisation administrative se réduisent à ceci : les cadres ont été changés, mais les tableaux ont été respectés, marqués par l'absence des anciens corps élus.

En ce qui concerne la déconcentration administrative, elle n'est réalisée qu'imparfaitement. Cela ressort tout au moins de l'application pratique de la loi du 3 octobre et surtout des dispositions législatives qui lui sont postérieures.

En effet, il est arrivé ce qui se passe très souvent : les rouages créés par un texte sont exposés à périr par un autre texte. Ainsi, la loi du 3 octobre déclare que les décisions du ban dans les affaires de sa compétence sont définitives, qu'elles soient prises en premier ou en dernier ressort. Mais la loi du 9 novembre 1930 sur la procédure administrative générale prescrit explicitement, que les décisions du ban ne sont définitives que si elles sont prises en dernier ressort ; ses décisions prises en premier ressort sont susceptibles

d'un recours devant le pouvoir administratif supérieur, c'est-à-dire devant les ministres.

Par conséquent, les attributions du ban seraient ramenées à celles exercées auparavant par le Grand Joupan, ce qui a pour résultat, comme nous l'avons déjà vu à propos de la compétence des préfets, de conserver au pouvoir central la presque totalité du pouvoir administratif, car l'abandon des attributions du pouvoir central au profit de ses agents locaux devient ainsi minime.

A propos de cette réforme, il nous reste encore une observation à faire. Son but essentiel devait être « l'affermissement de l'esprit national de la nation yougoslave » (1) par la disparition définitive des frontières historiques des différentes provinces qui composent notre Etat. A l'esprit « particulariste » devait être substitué « l'esprit yougoslave », dont la consécration serait la nouvelle dénomination de l'Etat.

Il nous est difficile de juger dans quelle mesure ce but a été réalisé, mais qu'il nous soit permis de douter que les conséquences de plusieurs siècles d'histoire puissent être réparées par une réforme administrative, surtout si celle-ci revêt un caractère d'unification autoritaire. Il n'est pas possible d'arracher, par des transformations à coups de décrets, tout ce qui tient par tant de racines au passé.

Avant de s'établir, un esprit nouveau doit triompher d'esprits antérieurs, puissants encore, et ceci est une vérité évidente. Cette vérité doit être dite, parce que ne cherchant pas à séduire, elle ne s'occupe nullement de nos désirs, et elle n'est acceptée que quand des événements impressionnants montrent sa nécessité. Les lois créées par les volontés humaines doivent s'adapter aux conditions du moment et aux nécessités naturelles, et ne jamais essayer de les violer,

(1) M. Yovanovitch : *Réforme administrative en Yougoslavie*, Paris 1932, p. 11.

pour ne pas aboutir à des résultats qui sont à l'opposé de l'idée initiale.

L'avenir de l'esprit yougoslave dépend de la durée et de l'intensité des efforts, employés pour lui permettre de prendre des racines profondes dans le cœur du peuple yougoslave, car l'esprit ne se transforme pas par des lois : les transformations de l'esprit résultent de l'évolution des âmes. Ceci est un travail de longue haleine ; l'histoire des autres pays nous en est la preuve.

La Constitution du 3 septembre 1931, octroyée par le roi, vint sanctionner l'organisation administrative établie par la loi du 3 octobre 1929, avec « certains changements destinés à la mettre en harmonie avec le système représentatif que l'on rétablissait » (1).

Le pouvoir administratif continue à être exercé par la banovine, l'arrondissement et la commune ; le pouvoir local sera exercé à l'avenir par la banovine et la commune.

Depuis leur création, c'est-à-dire depuis la loi du 3 octobre 1929, les banovines n'existent pas en qualité d'unités locales, bien qu'on ait prétendu le contraire. En effet, l'une des caractéristiques de l'autonomie, c'est la possession d'organes élus par la population et la jouissance par ces organes d'un pouvoir de décision propre. Ces deux conditions essentielles faisant défaut, les banovines ne peuvent être considérées que comme unités administratives.

D'après l'article 84 de la Constitution octroyée, les banovines sont des unités administratives et autonomes. La Constitution dit également que l'organisation et la compétence des autorités locales seront réglementées par des lois spéciales. Mais aucun délai n'étant prévu dans lequel ces lois doivent intervenir, l'état actuel de choses ne changera pas bientôt.

D'ailleurs les banovines n'ont donné que des résultats

(1) M. Yovanovitch, op. cit. p. 100

médiocres, ce qui les a rendues impopulaires aux yeux de la population qui est obligée de subvenir à leur entretien coûteux, sans en obtenir la contre-partie correspondante.

Pourtant il ne faut pas s'attendre à une amélioration sensible de la situation actuelle, du fait que les banovines seront dotées d'organes électifs. En effet, les unités autonomes doivent être près du peuple, car de cette façon, il est plus facile de connaître mieux les besoins et les peines de celui-ci. Or, ceci est impossible sur un grand territoire, tel que celui d'une banovine. C'est pour cela qu'il est indispensable de créer une autre unité administrative autonome, plus petite que la banovine, mais plus grande que la commune. Cette unité autonome a d'ailleurs existé avant 1929 (unité autonome d'arrondissement) et son rétablissement serait d'une grande utilité aussi bien pour les intérêts des particuliers que pour celui de l'Etat, car il ne faut pas perdre de vue que « la vie sociale est un fait d'une complication extrême et qu'une société n'est solide et stable qu'au prix d'un grand nombre de rouages qui s'entremêlent et se soutiennent les uns les autres en paraissant se gêner. Plus un système politique est compliqué, plus il est vivant » (1).

Le Conseil banovinal, dont le Régime absolu avait fait une émanation du pouvoir central, deviendra dans l'avenir un corps représentatif des populations intéressées ; au lieu d'un simple pouvoir consultatif, il reçoit un pouvoir de décision.

Les conseillers banovinaux seront élus au suffrage universel, égal, direct et public ; la durée de leur mandat est de quatre ans (2).

En tant qu'organe de décision, le Conseil banovinal peut faire des règlements qui ont force de loi sur tout le terri-

(1) Leroy-Beaulieu : *Administration locale en France et en Angleterre*, Paris 1872, p. 402.

(2) Les membres du Conseil banovinal continuent à être nommés par le ministre de l'Intérieur, tant qu'il ne sera pas procédé aux élections.

toire de la banovine. Ces règlements doivent être fondés sur la Constitution et les lois existantes ; ils sont promulgués par le ban.

Le contrôle du pouvoir central se manifeste dans le droit donné au ban de suspendre l'exécution de toutes les décisions du Conseil qu'il ne jugerait pas fondées sur la Constitution et les lois existantes, mais dans ce cas, le Conseil banovinal possède le droit de recours devant le Conseil d'Etat.

Le ban a aussi le droit de suspendre l'exécution des décisions et des déclarations (1) du Conseil banovinal ou de la Commission qui sont nuisibles aux intérêts généraux de l'Etat. Dans ce cas, un recours contre les décisions du ban peut être porté devant le ministre de l'Intérieur.

Le Conseil banovinal élit une Commission banovinale qui est son organe exécutif. C'est la Commission banovinale qui est chargée de la confection du budget qu'elle doit soumettre au vote du Conseil.

La gestion économique de la banovine est placée sous le contrôle du ministre des Finances et de la Cour des Comptes.

La dissolution du Conseil banovinal peut être faite par décret royal.

D'après la nouvelle Constitution octroyée (2), la Yougoslavie est une monarchie héréditaire et constitutionnelle, mais non parlementaire. En effet, la Constitution ne prévoit pas pour les ministres la responsabilité politique, pièce essentielle du régime parlementaire. Les ministres sont nommés et responsables seulement devant le roi.

(1) Par opposition à une décision, la déclaration a ici le caractère d'une résolution qui n'est pas basée sur la loi ni soumise à la forme légale d'une décision et qui ne produit aucun effet juridique. Puisque elle ne peut pas devenir juridiquement valable ni juridiquement exécutoire, la suspension de son « exécution » ne se rapporte qu'à l'exécution réelle, par exemple, publications dans les journaux, communications aux autres communes etc.

(2) Pour la nouvelle Constitution, voir la thèse de Déyan Loutzitch : *La Constitution du Royaume de Yougoslavie du 3 septembre 1931*, Paris 1933.

La Constitution établit le système bicaméral : Sénat et Chambre des Députés (Skoupchtina). Les conflits entre les deux Chambres sont tranchés par le roi.

Le Sénat est formé de membres dont une moitié est élue au suffrage restreint et public et l'autre, nommée par le roi. Les électeurs sénatoriaux sont les conseillers banovinaux, les députés, les maires et certains conseillers municipaux. L'âge d'éligibilité est fixé à quarante ans.

La Skoupchtina est composée de 305 députés, âgés au moins de trente ans et élus au suffrage universel, égal, direct et public ; le vote s'effectue à haute voix. La Constitution accorde à la Skoupchtina des attributions législatives, en matière financière, relativement aux relations internationales, et des attributions de contrôle. Ces attributions sont exercées conjointement avec le Sénat.

D'après la loi électorale du 10 septembre 1931, les députés sont élus au moyen d'une liste générale (liste nationale) et selon un système qui exclut pratiquement pour tous les partis politiques, autres que le parti officiel, la possibilité de présenter des candidats au suffrage des électeurs.

La loi électorale exige, en effet, que l'on présente des listes de candidats dites « nationales », uniques pour tout le pays. Chaque liste nationale doit avoir au moins un candidat pour chaque arrondissement électoral, ainsi qu'un candidat pour chaque centre de banovine élisant un député, deux candidats pour les villes qui en élisent deux, et trois pour la Préfecture de Belgrade. Tous ces candidats doivent avoir des remplaçants.

Pour avoir sa liste nationale, c'est-à-dire pour être tête de liste, il faut être proposé par 60 électeurs légaux, inscrits sur les listes électorales de chaque arrondissement électoral ou de la ville élisant des députés. Donc le candidat tête de liste doit avoir au moins 60 partisans politiques dans chaque unité électorale. Leurs signatures, attestant la propo-

sition de cette liste, doivent être jointes à l'acte de candidature du candidat tête de liste.

Aucun candidat ne peut poser sa candidature sans être préalablement rattaché à une liste nationale. Les candidats, se rattachant à une liste nationale, doivent être proposés par au moins 200 électeurs, inscrits dans la circonscription électorale. Ils sont obligés de présenter, en même temps, un certificat attestant que « le porteur » de la liste nationale, à laquelle ils se rattachent, a autorisé leur candidature.

Le candidat tête de liste doit d'abord faire enregistrer sa candidature à la Cour de Cassation de Belgrade. Ensuite, on procède à l'homologation des candidatures d'arrondissement. Cette opération est faite par les tribunaux d'arrondissement ou les tribunaux de première instance compétents. En troisième lieu, le candidat tête de liste remet personnellement à l'enregistrement de la Cour de Cassation sa liste nationale de candidats, à laquelle il doit joindre les pièces suivantes : 1° un certificat attestant l'enregistrement de sa candidature ; 2° des certificats prouvant l'enregistrement de toutes les candidatures d'arrondissement et 3° autant de certificats que d'arrondissements attestant que tous ceux, qui ont proposé la candidature des candidats d'arrondissement, sont bien des électeurs légaux dudit arrondissement. La Cour de Cassation de Belgrade est chargée de procéder à la vérification définitive.

Aux élections législatives du 8 novembre 1931, il n'y avait qu'une seule liste, celle du gouvernement. Depuis, la loi électorale a été modifiée. Les formalités de présentation des listes exigées sont moins rigoureuses, mais, néanmoins, la participation aux élections des partis opposants reste pratiquement impossible.

Un autre fait qui caractérise la loi électorale, comme d'ailleurs tout le régime électoral actuel : c'est le vote public. Il est inutile de souligner combien le vote public vicie la sincérité du suffrage, surtout le suffrage des classes so-

ciales, dépourvues de l'indépendance matérielle, et, par conséquent, susceptibles d'être influencées. Nous souhaitons qu'on revienne le plus tôt possible au vote secret qui est « le seul moyen de soustraire les électeurs, sur les lieux mêmes des élections, au contrôle de tous ceux qui auraient la possibilité et l'intention de les influencer par pression ou corruption » (1).

Cette publicité du vote, la subordination de l'existence des formations politiques à l'autorisation du ministre de l'Intérieur, résultant des mesures restrictives de liberté du Régime absolu qui restent encore en vigueur, l'impossibilité pratique pour les partis opposants de remplir les conditions exigées pour se présenter devant les électeurs, ont créé de nombreux mécontentements et un malaise indéniable.

De même, la lutte autour du problème fondamental dans notre peuple : l'unitarisme ou la forme fédérative, est loin de disparaître et continue d'agiter les milieux politiques. La question de l'organisation administrative est encore aujourd'hui la pierre d'achoppement de toute vie étatique. C'est un problème redoutable, et, comme pour celui posé par le sphinx de la légende antique, il faudra le résoudre ou périr, car les nécessités se subissent et ne se discutent pas.

Ainsi donc, ces difficultés intérieures, aggravées par les effets d'une crise mondiale sans précédent, et les divisions que le passé nous a léguées, constituent encore un barrage empêchant la consolidation complète de notre vie nationale.

Comme un océan longuement secoué par une violente tempête, notre Etat, comme tant d'autres d'ailleurs, est lent à connaître la stabilité.

Mais le temps d'expériences est passé. Une nouvelle voie salutaire doit être recherchée, car le danger réside justement dans l'obstination à suivre la pente fatale d'errements

(1) Sl. Yovanovitch : *De l'Etat. Les fondements d'une théorie juridique*, Belgrade 1922, p. 332-333.

psychologiques, politiques et administratifs qui ont créé la situation actuelle.

La caractéristique des peuples forts, comme celle des âmes d'élite, est de savoir tout entendre. Il ne faut pas vouloir être aveuglé, ni trompé ou leurré. Une malheureuse présomption souvent nous empêche d'oser regarder ; et ne voyant pas le mal nous affirmons consciencieusement qu'il n'existe pas. Nos erreurs, sachons les reconnaître ; nos fautes, ayons le courage de les avouer. Le mal n'est pas de se tromper, mais de croire à son infaillibilité, de ne pas chercher à être toujours mieux informé ; et peut-on jamais se dire suffisamment informé ?

Mais savoir tout entendre ne suffit pas, il faut vouloir susciter la contradiction éclairée. La critique, d'où qu'elle vienne : d'esprits sincères, passionnés de justice et de vérité, d'amis clairvoyants ou d'ennemis jaloux, trop heureux souvent de mettre en pleine clarté des déficiences plus faciles à saisir qu'à empêcher ou à rectifier, la critique peut être de grand profit et pour corriger et pour améliorer, s'il y a une perfection possible, pour mieux diriger surtout.

Il faut donc découvrir une formule judicieusement appropriée à la politique intérieure, et capable de mobiliser toutes les capacités individuelles éparses. C'est là que réside le salut de notre Etat, dans une collaboration loyale sans arrière-pensée qui finira par effacer les rancunes du passé et les défiances tenaces, et dans une politique comportant de l'honnêteté, de la franchise et de l'idéal, ce qui est le meilleur moyen de combattre les extrémistes et d'éviter les troubles.

Pour réaliser une telle politique, il nous faut une pléiade d'hommes d'Etat qui possèdent beaucoup d'expérience et de pondération, de réalisme et de tact politique, de sens psychologique et de sagesse, car les grandes choses dans un peuple se font d'ordinaire par une petite minorité. Ce petit groupe doit s'efforcer de pénétrer profondément les problèmes de

nos jours troublés, dissiper les nuages cachant bien des réalités positives, et nous faire revenir aux heures de sublime exaltation qui, hélas ! sont déjà loin de nous.

L'interpénétration de toutes les variétés ne peut être que le résultat d'une œuvre de longue haleine. La précipitation des moyens trop intensifs et dont la puissance dépasserait la capacité immédiate du peuple, étoufferait le mouvement, et ne ferait que retarder la marche normale, qui doit avancer étape par étape.

La meilleure chance d'une vie de prospérité et de paix dans notre Etat, dépend de son unité vraie, c'est-à-dire de l'union des cœurs et des volontés dans une même foi nationale. C'est de cette façon que notre nation finira par achever, dans l'accord des âmes, l'union déjà réalisée par la jonction des terres en une même patrie.

En attendant, il ne faut pas perdre le courage et la patience, bien qu'il y ait des moments où les difficultés et les déceptions de la vie politique sont à ce point rebutantes qu'elles invitent à une forme irritée du découragement, car il y aurait un grand danger à se laisser dominer par les nerfs, et à jeter, pêle-mêle, dans le même sac, les illusions — qui sont nombreuses — et les quelques réalités qui existent encore et qu'il serait injuste et impolitique de tenir pour négligeables.

D'ailleurs, des lueurs d'espérance illuminent déjà un peu l'horizon, et nous permettent de garder confiance en la destinée de notre jeune nation qui mérite un avenir heureux, après tant de malheurs passés, et qui doit être une nation vivante, apte à tenir sa place et jouer un rôle nécessaire dans une Europe sainement organisée.

III

APERÇU HISTORIQUE DE L'ORGANISATION MUNICIPALE

Avant d'exposer la nouvelle Loi communale, et afin de pouvoir nous rendre compte de la portée économique, sociale et politique de l'unification réalisée, il est nécessaire de jeter un coup d'œil sur la situation existant avant sa mise en vigueur.

Au moment de l'union nationale, comme nous l'avons dit déjà précédemment, le nouvel Etat yougoslave se trouvait en face de six législations différentes qui disparaissent successivement à la suite de l'unification dans les divers domaines de la vie sociale, mais qui, néanmoins, dans une grande mesure, existent encore aujourd'hui. Cet état de choses a subsisté également au point de vue de la législation communale, avec cette différence que, dans les diverses régions formant les six territoires juridiques ci-dessus mentionnés, il existait concurremment deux ou plusieurs lois municipales. Nous essaierons de décrire ces différentes législations dans un exposé aussi court que possible.

1) Serbie. — Si nous examinons l'histoire de l'organisation du plus ancien Etat serbe, celle de l'Etat serbe au Moyen-Age, nous constatons que les communes, en tant

qu'unités organisées, apparaissent, dans leur forme rudimentaire, dès les premiers jours de la vie étatique. Elles étaient des communautés fondées plutôt sur la nécessité de la réciprocité économique et des rapports familiaux que dans le but d'exercer quelques services publics. Toutefois, en nous rapportant aux sources qui sont à notre portée et au Code du tzar Douchan (1349) qui manifeste pour son époque la preuve d'un grand sens étatique en même temps que juridique du peuple serbe, on peut constater, que par suite des circonstances et des nécessités de l'époque à laquelle ils se réfèrent, l'organisation communale a vite admis dans ses attributions la fonction du service public, celui-ci étant cependant compris dans sa forme la plus élémentaire : la sûreté intérieure et la sécurité. Ainsi, ces organisations, dénommées par le Code selo (village), étaient tenues de veiller à la sécurité personnelle de leurs habitants et des voyageurs passant dans le village. La responsabilité, en cas de non observation ou d'atteinte à ce devoir, était collective.

Nous ne possédons pas de données plus précises relatives à l'organisation de ces communes, mais il ressort du Code qu'elles étaient de deux sortes et qu'il y avait notamment des assemblées locales qui existaient en tant qu'institutions du droit coutumier.

Après la disparition de l'Etat serbe du Moyen-Age, la situation est restée presque identique, au moins en ce qui concerne l'organisation des communes. Cependant, si l'organisation subsistait, les droits de celles-ci avaient été tout à fait supprimés.

En 1804, après le soulèvement de Karageorge, l'Etat serbe a été restauré, mais toute son attention a été consacrée à la politique extérieure afin de s'assurer une indépendance aussi grande que possible par rapport aux Turcs. Ainsi, l'Etat n'était pas dans la possibilité d'employer son activité, d'une façon plus hardie, à la formation et à l'organisation d'autres unités administratives et autonomes. Toutes ces

questions n'ont été réglées que d'une façon dispersée par les différents chefs militaires et civils.

La question des communes fut mise à l'ordre du jour seulement en 1835. La Constitution de cette date mentionne pour la première fois les communes, en tant qu'unités locales administratives. A part celles-ci, elle prévoyait encore la création d'arrondissements et de départements en tant qu'unités administratives. Cependant, cette Constitution n'a jamais été appliquée, par suite du refus que la Porte Ottomane opposa d'admettre des sanctions.

En 1838, la Serbie obtint une nouvelle Constitution, connue sous le nom de « Constitution turque », qui prévoyait la création de communes. Conformément à cette Constitution, la loi du 13 juillet 1839 (ancien calendrier) divisa celles-ci en trois catégories : dans la première catégorie n'entrait que la commune de Belgrade, la seconde était constituée par toutes les communes urbaines et la troisième par les communes rurales. Cette loi est restée en vigueur jusqu'au 24 mars 1866, date à laquelle une nouvelle loi a élargi les prérogatives autonomes des organismes locaux. Cette nouvelle loi contenait en elle la base et renfermait les idées essentielles de l'organisation locale qui se sont retrouvées en traits généraux, bien plus tard.

Le 25 novembre 1889, comme conséquence de la très libérale Constitution de 1888 qui, très souvent, a été appelée pour son temps « la Constitution la plus libérale de l'Europe », le pays a été doté d'une nouvelle loi qui, d'une façon appréciable, a élargi le pouvoir autonome des communes. Cependant, le 9 mai 1894, dans l'esprit des idées qui commençaient d'être appliquées par suite du coup d'Etat du premier avril, elle a été abolie, et la loi de 1866 a été remise en vigueur, mais avec de nombreuses modifications d'un caractère réactionnaire.

Le 21 mars 1902, une nouvelle loi communale fut votée, mais elle fut bientôt supprimée par suite des troubles civils

du mois de mars 1903. Alors, la loi de 1866 fut de nouveau rétablie, puis enfin supprimée pour toujours, le 29 mai 1903.

La tempête qui sévissait sur la Serbie s'étant calmée en 1903, le nouveau régime promulga une nouvelle loi municipale qui resta en vigueur jusqu'à celle du 14 mars 1933.

D'après la loi du 5 juin 1903, les communes étaient des unités naturelles composées de toutes les personnes qui habitaient la même localité d'une façon continue, sans égard à leur nationalité (1). Chaque commune devait avoir, en principe, 200 habitants majeurs. Exceptionnellement et dans les localités où les circonstances l'exigeaient (en raison surtout des difficultés territoriales), elles pouvaient en posséder un nombre inférieur. La question du groupement et du regroupement des communes était réglée en dernier ressort par la Skoupchtina, après la décision des assemblées locales et communales des communes intéressées et l'avis des autorités de contrôle compétentes.

Tout sujet devait être membre d'une commune. La qualité de membre s'obtenait généralement par naissance et, exceptionnellement, par une admission expresse. Cette admission était subordonnée aux mêmes conditions que celles exigées par la loi du 14 mars ; toutefois, l'admission par la force de la loi n'existait pas (art. 17 al. 4 de la Loi du 14 mars). La qualité de membre de fonctionnaires d'Etat et de corps autonomes était déterminée suivant le lieu de leur service. Les étrangers, devenus sujets serbes, obtenaient la qualité de membre de la commune où ils prêtaient serment ou alors de la commune dans le territoire de laquelle ils exprimaient le désir d'habiter. Chacun de ces membres et leurs familles avaient le droit à la jouissance égale des biens communaux et aux autres avantages (sécurité et sûreté de leur vie et de leurs propriétés sises sur le territoire de la commune qu'ils habitaient), et naturellement tout cela, dans

(1) Kosta Koumanoudi : *Droit administratif*, Belgrade 1921, p. 228

les limites des lois. Les habitants pauvres et leurs familles pouvaient même obtenir des secours en cas de maladie, incapacité, décès, service militaire, mobilisation ou guerre. Comme contre-partie, ils avaient certaines obligations qui consistaient dans l'acquittement des impôts et de toutes les autres charges publiques qui étaient nécessaires à l'entretien et à la marche régulière de l'organisme local. En cas de besoin, ils pouvaient même être convoqués pour fournir le travail personnel et étaient tenus de mettre à la disposition des autorités tous les moyens de transport nécessaires pour l'exécution de certains travaux communaux (koulouk-corrée) (1).

Les communes constituaient des unités soit administratives, soit judiciaires.

En tant qu'unités administratives, elles étaient, d'une part, des corps autonomes dont la compétence était réglée par la loi ; dans cette sphère d'activité légale, les communes étaient indépendantes et jouissaient, en principe, de l'autonomie. Quant aux autorités de contrôle compétentes, elles exerçaient leur droit au point de vue de la légalité des actes des organes autonomes. D'autre part, en qualité d'unités administratives, les communes étaient des organes du pouvoir central de l'Etat qui leur confiait certaines de ses fonctions, et ceci dans l'intérêt de la gestion plus expéditive du service public ; dans ces affaires déléguées, l'Etat apparaissait en qualité de pouvoir hiérarchique supérieur.

En tant qu'unités judiciaires, les communes exerçaient le pouvoir judiciaire aussi bien au point de vue pénal, qu'au point de vue civil ; néanmoins, leurs décisions en cette matière restaient soumises au contrôle des tribunaux ordinaires.

En qualité de corps autonomes, elles possédaient quatre sortes d'organes : l'assemblée municipale, le conseil

(1) K. Koumanoudi, op. cit. p. 232.

municipal, le tribunal municipal et le président de la commune.

1. — L'Assemblée municipale. — L'assemblée municipale était constituée par l'ensemble des électeurs convoqués, dans les cas prévus par la loi, par le tribunal municipal et, exceptionnellement, par le conseil municipal ou les représentants du pouvoir central, lorsqu'il s'agissait d'événements spéciaux.

Par opposition aux assemblées municipales, telles qu'elles étaient constituées dans certaines autres régions, les assemblées municipales en Serbie ne constituaient pas seulement les corps chargés d'élire les représentants locaux, mais elles étaient également chargées de délibérer sur certaines affaires de caractère exclusivement local. Ainsi, elles étaient compétentes pour délibérer sur l'aliénation des biens immobiliers de la commune, ainsi que sur l'aliénation des biens mobiliers au-dessus d'une certaine valeur, sur la conclusion des emprunts communaux, sur la construction des bâtiments et sur les entreprises ; elles prenaient également des décisions relatives à la détermination du montant des centimes additionnels au cas où ils dépassaient 300 % des impôts directs, etc... La plupart des décisions des assemblées municipales devaient être soumises, en dernière instance, à l'approbation du Conseil d'Etat. Cependant, la principale fonction de ces assemblées restait l'élection du conseil municipal et du tribunal municipal.

En principe, les décisions de l'assemblée municipale étaient prises au vote public ; toutefois, pour l'élection du conseil municipal et du tribunal, le vote était secret et se faisait par scrutin de liste, mais la composition, l'approbation et la publication de celle-ci, étaient réglées par la loi. Le suffrage était direct et universel.

En ce qui concerne l'établissement du résultat électoral, deux systèmes étaient appliqués : système majoritaire et système proportionnel. Le système fondamental était le sys-

tème majoritaire ; la liste qui obtenait le plus grand nombre de voix, c'est-à-dire la majorité relative, obtenait, en principe, tous les postes de l'administration communale, soit tous les postes du conseil et du tribunal. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'on appliquait le système proportionnel, comme correctif au système majoritaire et dans le but de former une opposition et de contrôler l'activité de la majorité du conseil et du tribunal. Ce système n'était appliqué que dans certaines villes seulement. C'est ainsi que dans les cas où il était en vigueur, la liste qui obtenait la majorité relative, se voyait attribuer deux tiers des mandats du conseil municipal et tous les mandats du tribunal municipal ; le reste, c'est-à-dire $\frac{1}{3}$ des mandats du conseil, était partagé entre les autres listes suivant le nombre de voix obtenues et ceci sur la base du quotient.

2. — Le Conseil municipal. — Le conseil municipal était l'organe de l'administration municipale. Il siégeait périodiquement, veillait à tous les besoins de la commune, votait le budget et exerçait les fonctions qui étaient déterminées par la loi.

Le conseil municipal était composé de 18 à 36 membres, suivant le nombre d'électeurs inscrits, variable suivant la densité de la population. Exceptionnellement, le conseil municipal de Belgrade était composé de 45 membres.

La fonction de conseiller était obligatoire et gratuite, et les dites fonctions étaient de trois sortes : la gestion administrative, celle financière et celle intérieure de la commune. Dans les attributions de nature administrative, rentrait l'administration locale de la municipalité : délibérations sur les démissions des officiers municipaux, sur la détermination du montant des traitements des fonctionnaires et autres employés municipaux, sur l'admission de nouveaux membres ; désignation des sections électorales et des bureaux de vote etc... Dans les attributions financières, se plaçaient le vote du budget communal (celui-ci devait être approuvé

par le ministre des Finances), le contrôle des comptes et de la gestion financière en général et le vote des centimes additionnels jusqu'à concurrence de 300 % des impôts directs. Enfin, dans la troisième catégorie d'attributions du conseil municipal toutes les questions concernant la gestion du patrimoine communal et la défense de ses droits et intérêts trouvaient place. « Sans son approbation on ne peut donner à bail aucun bien ou droit de la municipalité, faire aucune acquisition d'immeubles, ou constructions nouvelles ; n'entreprendre aucune aliénation ou échange de propriétés communales (1). C'est lui qui décide de la jouissance collective des biens communaux, des dons et legs etc. Il nomme aussi le fondé de pouvoirs de la commune. Celui-ci la représente et défend ses intérêts et ses droits lésés auprès des tribunaux et des autorités publiques » (2).

3. — Le Tribunal municipal. — Le tribunal municipal était l'organe permanent, exécutif et judiciaire de la commune.

Il était composé d'un président, de deux *kmèts* (3) et d'un greffier. Tous les membres du tribunal, à part le greffier qui était fonctionnaire municipal, étaient élus nominativement pour une durée de trois ans.

Les principales fonctions du tribunal municipal étaient les suivantes : il était chargé de veiller à la sécurité des personnes et des biens et d'entreprendre toute mesure de nature administrative et de police locale qui était opportune pour assurer cette sécurité et pour protéger l'intérêt général (attributions administratives et de police) ; il était chargé

(1) A partir d'un certain maximum déterminé par la loi, c'est l'assemblée municipale qui est compétente. Dans ce cas comme dans l'autre, c'est le Conseil d'Etat qui juge en dernière instance de l'opportunité et de l'utilité de ces transactions (art. 86).

(2) Nicolas Baryaktarovitch : *Finances communales en Yougoslavie*, thèse, Paris 1933, p. 37.

(3) Les *kmèts* étaient des membres du tribunal municipal et représentaient leur village au sein de cet organisme.

de régler les litiges et de juger les délits qui d'après les lois existantes étaient de sa compétence (attributions judiciaires), et enfin, d'entreprendre toutes les mesures et les affaires qui avaient pour objet la satisfaction d'un besoin communal quelconque : construction d'usine d'électricité, de conduites d'eau, de chemins vicinaux, de ponts, de tramways etc... par exemple (attributions propres — autonomes).

4. — Le Président de la commune. — Le président était, d'après la loi, l'autorité exécutive suprême. Il était le chef de la commune considérée comme unité administrative autonome et comme tel, il dirigeait son administration intérieure.

En sa qualité de président du tribunal municipal, il était chargé d'assurer la publication et l'exécution des lois et règlements, de présider le tribunal municipal, d'infliger des amendes de 1 à 10 dinars ou des condamnations d'un jour de prison au maximum, sanctions exécutoires sans délai après une procédure orale simplifiée.

Le président était assisté de plusieurs kmëts (1) qui étaient membres du tribunal municipal et en même temps ses adjoints ; comme tels, ceux-ci exerçaient plusieurs fonctions spéciales dont ils étaient investis par la loi.

La municipalité de Belgrade jouissait du régime municipal commun, mais avec certaines dérogations.

Si dans une synthèse critique, nous examinons l'organisation communale suivant la loi serbe sur les communes, il est facile de constater que les communes étaient territorialement petites, économiquement faibles, avec une fonction sociale presque nulle, mais que malgré cela, le pouvoir autonome de celles-ci, tout au moins suivant la lettre de la loi, était assez grand et de toute façon, plus grand que celui qui leur en est accordé par la Loi du 14 mars. Ceci est la conséquence d'une poussée constante de la masse populaire vers l'obtention de droits politiques, laquelle a forcé tous les

(1) Leur nombre variait suivant la constitution des communes.

partis serbes à inscrire en tête de leur programme la réalisation de l'autonomie communale.

II) Monténégro. — Avant la guerre mondiale, il n'existait au Monténégro que des communes urbaines organisées d'après la loi du 10 août 1903. Les organes de la commune étaient le tribunal municipal et le conseil municipal.

Le tribunal municipal était composé du président et de deux membres, tous nommés par les ministres de l'Intérieur et de la Justice. Les principales attributions du tribunal étaient d'ordre judiciaire, étant donné que celui-ci était, en même temps, le tribunal de première instance. A part cette fonction judiciaire, le tribunal municipal exerçait les fonctions d'organe d'administration générale, alors que ses attributions autonomes se trouvaient réduites à très peu de choses.

Le conseil municipal possédait plutôt les attributions d'un organe consultatif que celles d'un organe délibérant. Il était constitué par six à douze conseillers élus par la population de la commune.

Les villages n'étaient pas dotés d'une véritable organisation communale. Toutefois, le peuple élisait des kmèts qui ne jouissaient que d'un pouvoir judiciaire restreint ; ils étaient toujours soumis au contrôle et aux directives des autorités de l'Etat.

Après l'union nationale, par oukaze du 4 mai 1921, le Monténégro a été placé sous le régime de la loi serbe sur les communes.

III). — Croatie et Slavonie. — Ce n'est qu'après 1868 que se développa dans ces provinces, d'une façon plus hardie, le mouvement tendant à l'obtention de l'autonomie, aussi bien communale que régionale. Après plusieurs tentatives qui se réduisirent à des demi-mesures, ces provinces n'obtinent une loi communale que le 12 décembre 1870.

Cette loi ne prévoyait que l'organisation des communes

rurales dans lesquelles, à côté de l'assemblée locale électorale, on trouve le conseil municipal et le bureau municipal. Le premier était composé de 12 à 24 conseillers. Ses fonctions se rapprochaient de celles des conseils municipaux de Serbie. Le second était constitué par un maire et par des fonctionnaires municipaux qui étaient élus par le conseil municipal, sur la proposition des autorités compétentes de l'Etat. Le maire était élu pour une durée de trois ans, et était, en principe, le plus haut fonctionnaire municipal.

Les communes urbaines étaient de trois catégories. Dans la première catégorie étaient Zagreb, Ossiék, Karlovatz, Varajdine et Zemoun ; dans la seconde entraient Sègne, Bakar, Sissak, Pétrigna, Koprivnitza, Pogéga, Brod, Mitrovitza, Karloutzi, Pétrovaradine, Souchak, Voukovar, Vinkoutzi et Virovititza ; enfin, toutes les autres villes faisaient partie de la troisième catégorie. Ces dernières villes étaient organisées de la même manière que les communes rurales.

Les organes des communes urbaines de la première et de la seconde catégorie étaient : le conseil municipal, le bureau municipal et le maire. Le conseil municipal était composé de 12 à 50 conseillers, élus pour une durée de six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans. Il était chargé des décisions rentrant dans les questions de sa compétence et, en même temps, constituait un organisme de contrôle pour le bureau municipal. Celui-ci était constitué par le maire et par un certain nombre de fonctionnaires ; il était organe exécutif. Sa compétence s'étendait à l'administration des affaires intérieures de la commune, et à la gestion des affaires de l'administration générale. Le maire était élu par le conseil municipal et pris dans son sein.

IV) Slovénie et Dalmatie. — Ces deux provinces qui, en général, étaient soumises à la législation municipale autrichienne, étaient régies par six lois différentes qui toutes, étaient en vigueur. Comme ces lois avec leur objet ne pré-

sentent plus qu'un intérêt historique, nous ne ferons que les citer : la loi autrichienne élatique sur les communes du 5 mars 1862, l'ordonnance municipale pour la Dalmatie du 20 juin 1864, l'ordonnance municipale pour l'Istrie du 10 juin 1863, l'ordonnance municipale pour la Carniole du 15 mars 1864, l'ordonnance municipale pour la Carinthie du 17 février 1866, l'ordonnance municipale pour la Styrie du 2 mai 1864. D'après toutes ces lois, le suffrage était restreint et le vote était public.

Par les lois du 18 février 1922 et du 22 mai 1922 a été institué le suffrage universel, ainsi que le vote secret. En dehors de ces modifications, l'organisation communale est restée la même, telle qu'elle existait avant la guerre, et ceci jusqu'à la mise en vigueur de la Loi du 14 mars.

V) Voïvodine. — (Banat, Batchka, Baragna). Ces régions étaient soumises à la législation hongroise et, par conséquent, au point de vue communal, elles étaient régies par l'article XXII de l'année 1866. D'après celui-ci, les communes étaient divisées en trois catégories : communes urbaines, grandes communes et petites communes. Les communes urbaines étaient celles qui possédaient leur bureau municipal organisé et leur représentation municipale, cette dernière composée de 48 à 200 membres. Les grandes communes étaient celles qui ne possédaient pas un bureau organisé, mais étaient capables de régler avec leurs propres moyens toutes les affaires qui leur étaient abandonnées par la loi. Les petites communes étaient celles qui ne pouvaient pas régler par leurs propres moyens les affaires que la loi laissait à leur administration, et qui étaient obligées, pour y faire face au point de vue financier, de s'associer avec d'autres communes.

Toutefois les petites, ainsi que les grandes communes, possédaient une représentation qui, à l'instar des communes urbaines, était composée par les habitants de la commune

assujettis aux plus lourds impôts, par les membres du bureau municipal, en raison de leurs fonctions, et par un certain nombre des membres élus. Déjà le 20 décembre 1920, par un décret du ministre de l'Intérieur, qui, en vertu de la Constitution de 1921, a obtenu force de loi, cette composition de la représentation municipale a fait place à une représentation entièrement éligible.

Cependant, vu l'article 136 de la Loi du 14 mars 1933, une grande partie de prescriptions ci-dessus mentionnées sont encore aujourd'hui en vigueur.

VI) Bosnie et Herzégovine. — Tant que ces deux provinces se trouvaient sous la domination étrangère, leur situation au point de vue de l'organisation municipale était identique à celle de la Serbie à la même époque. Quand la Bosnie et l'Herzégovine furent occupées par l'Autriche-Hongrie, celle-ci a maintenu le même état de choses. Ce n'est qu'en 1907, que l'Autriche-Hongrie a mis en vigueur deux lois relatives à l'administration locale : la loi sur la formation des communes rurales du 8 février 1907, et celle sur la formation des communes urbaines du 21 mars 1907.

La loi sur les communes rurales qui, en général, n'a jamais été appliquée, prévoyait une assemblée des chefs de famille, un conseil des chefs du village et un maire de village (mouktar, knez). L'assemblée des chefs de village était constituée par les chefs de famille des membres de la commune et celle-ci élisait le conseil qui, en général, correspondait au conseil municipal en Serbie. Le conseil de village choisissait parmi ses membres le maire et son mandat était de 5 ans, mais l'élection de celui-ci devait être approuvée par le sous-préfet.

La loi sur les communes urbaines prévoyait un conseil municipal et un bureau municipal. Le conseil municipal était constitué de 7 à 31 conseillers qui étaient élus au suffrage universel, secret, égal et direct et par scrutin de liste. Le

nombre des mandats était attribué aux différentes listes suivant le système proportionnel. La durée du mandat du conseil municipal était de 3 ans. Quant au bureau municipal, il était composé par le maire, le maire-adjoint et un certain nombre de fonctionnaires municipaux. Le maire était pris parmi les membres du bureau au moyen de l'élection, celle-ci étant prononcée à la majorité absolue.

Les villes de Sarayévo (Statut de 1883) et de Mostar (Statut de 1897) avaient une organisation qui différait de celle des autres villes. Dans la ville de Sarayévo, c'était le Gouvernement qui nommait le maire, deux maires-adjoints et son commissaire.

★
★★

Au cours de notre étude, nous reviendrons sur une description municipale comparée plus détaillée dans les cas où cela nous semblera présenter un intérêt plus grand.

CHAPITRE I

NOTION DE LA COMMUNE

L'organisation communale, au cours de son évolution, depuis ses origines jusqu'à ses formes contemporaines, a passé par différentes phases.

Dans leur développement historique, les communes ont possédé une indépendance plus ou moins grande, une autonomie plus ou moins large. Leur situation juridique, à toutes les époques de l'organisation des Etats, est organiquement liée à l'organisation juridique, politique, sociale et économique des peuples, puisque la commune est l'organisme le plus élémentaire de la communauté sociale et politique. Elle se présente dès l'apparition des plus anciennes formations du droit public. L'Etat antique, aussi bien grec que romain, s'est formé au moyen des communes urbaines. Même, la dénomination originaire de l'Etat (*polis*, *civitas*), ne signifie pas autre chose qu'une agglomération urbaine.

Le Moyen-Age a créé une organisation d'Etat tout à fait différente qui, à son début, ne connaissait ni les communes urbaines, ni les communes rurales, dans leur forme actuelle bien entendu. Le roi conquérant était un maître absolu sur son territoire. Cependant, aussi grande qu'était la puissance du souverain, un destin inexorable l'avait diminuée en peu

de temps, et cette diminution s'était effectuée d'autant plus rapidement que cette puissance était plus grande. Partout, et dans toutes les régions de l'Europe, la tendance des petites agglomérations locales à vivre leur vie particulière, à régler leurs affaires par elles-mêmes et à s'occuper de leurs intérêts communs, s'était manifestée et on peut dire que c'est même ce qui a causé l'affaiblissement de la puissance féodale du souverain.

A la suite du morcellement du pouvoir dans les Etats féodaux, les villes et les bourgades se sont développées dans deux sens tout à fait opposés.

Les villes, foyers de civilisation où fleurissaient l'industrie, les métiers et la culture en général, étaient l'antipode et les adversaires nés de l'Etat. En tant que corps politiques et économiques, elles employaient, pour combattre le système féodal, des armes à la fois politiques et à la fois économiques. Avec les premières, elles arrachaient le pouvoir à la classe dominatrice de la féodalité, et avec les secondes, elles lui dérobaient le même pouvoir.

Ces villes médiévales étaient formées par des noyaux de communes, en entendant par communes, celles-ci dans leur organisation actuelle. Avec leur structure politique et sociale, sous la souveraineté administrative suprême de l'Etat et à côté du droit souverain de celui-ci, elles possédaient une certaine autonomie.

Dans les bourgades, à cette même époque, la situation était tout à fait différente. Les communes rurales étaient quasi inexistantes. Les maîtres féodaux édictaient des lois internes particulières pour les populations rurales de leur fief. Ce n'était que dans les circonstances exceptionnellement favorables que la plèbe obtenait certains avantages, un meilleur droit de propriété, parfois même l'autonomie et le droit de juridiction dans les affaires de la commune.

La débâcle du système féodal a amené des changements profonds dans l'organisation communale. L'autonomie n'est

plus contestée, l'État constitutionnel la considère comme un droit naturel qui ne peut être limité arbitrairement. La commune devient une individualité collective des citoyens libres.

La commune, en tant que phénomène socio-psychologique, au cours de son évolution, depuis ses origines jusqu'à ses formes constitutionnelles contemporaines, a passé par des phases bien différentes. L'autonomie communale, telle que nous la comprenons aujourd'hui, n'est pas d'une date très ancienne, bien que la toute-puissance de l'administration de l'État n'ait pas toujours réussi à l'enterrer complètement. Par la force de ses traditions, elle s'est frayée un passage à travers toutes les époques historiques pour arriver à son épanouissement complet et devenir un puissant levier de progrès et de développement de l'activité publique.

La commune, dans sa forme originaire, primitive, est la plus ancienne organisation sociale qui se soit formée à la suite des nécessités naturelles de la vie. Ces nécessités ont poussé l'homme à chercher, dans une organisation supérieure à la famille, la possibilité de répondre plus facilement à ses besoins et de s'assurer une vie meilleure et plus confortable. La volonté de l'homme qui est un levier d'existence, une arme dans la lutte pour la vie, l'a poussé nécessairement vers les agrégats familiaux, pour dompter les forces de la nature et aussi repousser les ennemis. L'instinct naturel de l'homme, qui, d'après Aristote, est un « être naturellement sociable », lui a facilité la création d'une organisation, telle que celle de la commune, qui constitua la première association des hommes, la bourgade « composée de plusieurs familles, en vue d'une utilité commune mais non journalière, » (1), et c'est pourquoi, aussitôt que l'esprit d'association s'était manifesté parmi les hommes, ceux-ci

(1) Aristote : *La Politique*, l. I. ch. I, § 7.

se sont donné une loi, de laquelle ils attendaient la satisfaction des premiers besoins généraux.

Par définition, la commune est « un agrégat de feux », c'est-à-dire un groupe de familles unies par des relations de voisinage, des intérêts communs, exigeant une administration communale.

La commune n'est pas née d'une création arbitraire, ni d'une formation rapide, elle est le produit « lent et successif » des rapports sociaux, des institutions et des mœurs : c'est un groupe syngénétique (1).

La commune existe donc sur une base sociale qui n'est pas créée par l'autorité étatique ; historiquement, elle est antérieure à l'Etat. Elle s'est formée spontanément, par suite de l'histoire, et a été simplement reconnue par l'Etat, qui lui a donné le caractère de personne morale de droit public, en lui confiant certaines fonctions administratives qui, d'après la notion de souveraineté, appartiennent à l'Etat lui-même, et en lui donnant pour l'exercice de ces fonctions, le droit de commander sur son territoire.

La commune, qui tire son origine de la communauté agraire patriarcale, est devenue le centre des intérêts administratifs intenses et multiples qui résultent de la complication de la vie économique et sociale contemporaine. De toutes les personnes de droit public auxquelles l'Etat confie l'exercice de ses fonctions administratives, la plus importante est la commune. Son activité est intimement liée à la prospérité générale de l'Etat.

Toute la seconde moitié du siècle dernier a été marquée, dans l'intérieur des Etats européens, par la lutte pour l'autonomie communale. Cette autonomie, comme d'ailleurs les autres institutions locales, est considérée comme le fondement de la vie publique engendrant le progrès et faisant la force de l'Etat.

(1) René Acolas : *Finances communales, étude théorique et pratique*. Paris 1898, p. 11.

Un autre fait qui caractérise l'autonomie communale, et lui donne une grande importance, c'est qu'elle est non seulement l'école primaire de la liberté, mais aussi l'école de toute vie publique. « L'Etat libre est conditionné par la commune libre ». La société ne peut se développer que si elle est libre ; elle doit vivre par elle-même, et non comme une horloge que l'on met en mouvement, réglée par les seules prescriptions de la loi et du pouvoir.

C'est pour ces raisons que la plupart des Etats ont inséré dans leurs Constitutions les principales prescriptions, régissant les communes, afin de leur assurer la continuité et une stabilité dans leur activité et leur développement. Et dans le passé, des luttes opiniâtres et parfois sanglantes furent soutenues par les communes pour la défense de ces libertés chèrement acquises.

Cependant, toute commune possède un caractère individuel qui est plus fort que la loi écrite. Il arrive ainsi que, même là, où les lois écrites entravent l'autonomie des communes, la vie leur donne une force plus grande et des droits plus larges que ceux qui paraîtraient leur appartenir suivant la lettre de la loi.

Il est hors de doute que les communes, en tant qu'unités fondamentales politiques et administratives, sont la base de l'Etat ; de leur organisation et de leur fonctionnement dépend beaucoup le progrès général de celui-ci.

L'autonomie des communes nous paraît présenter les qualités suivantes indiscutables. D'une part, elle décharge l'Etat, ce qui est aujourd'hui d'une grande importance, étant donné que les fonctions de ce dernier deviennent, de jour en jour plus multiples et plus complexes. D'autre part, l'autonomie communale rapproche le peuple de l'administration. En effet, sans la procédure hiérarchique compliquée, les affaires peuvent être réglées plus vite et d'une façon meilleure, étant donné que les organes élus du peuple et possédant une compétence locale, connaissent mieux les

affaires et ont plus d'intérêt à leur règlement. Enfin, l'administration municipale est moins coûteuse, car les particuliers ne sont pas obligés de faire de longs déplacements. D'ailleurs, l'homme que ses goûts ou ses occupations retiennent sur un point du territoire, ne connaît guère que les organismes locaux avec lesquels il est directement en rapports. De ce fait, l'application des règlements en est grandement facilitée. Combien de difficultés sont dénouées après un simple échange d'explications.

Ces arguments présentent une importance d'autant plus grande que la diversité sociale, culturelle et économique est plus accentuée dans les différentes régions, parce qu'il n'y a pas de doute que les difficultés auxquelles l'Etat se heurte, en réglant les affaires locales, sont proportionnelles à la diversité de ces dernières. Le peuple même a donc un besoin plus grand de régler ses affaires au moyen des organes locaux qu'il a choisis. Ces faits soulignent encore davantage la nécessité de la décentralisation en Yougoslavie, en raison de la diversité de ses régions.

D'autre part, il ne faut pas oublier ce qui est très important, que l'autonomie initie le peuple à la vie politique et sociale. Les communautés locales, d'après Bryce, « habituent les gens à travailler non seulement pour les autres, mais aussi avec les autres ; elles développent les sentiments sociaux, la sagesse pratique et le tact, elles apprennent aux hommes à se faire des concessions et des compromis ». Le rapport de la commune avec l'Etat est comparé souvent avec celui de la famille et du peuple ; comme celui-ci développe la solidarité des masses populaires, de même celui-là fortifie la conscience civique.

Evidemment, l'autonomie communale ne doit pas être un but en soi, mais dans celle-ci nous devons voir le moyen de la démocratie moderne pour réaliser un bien-être à la fois moral et matériel.

Par l'expérience qu'elles ont acquise au cours des siècles,

par leur riche patrimoine d'idées et d'initiatives, les communes sont de grandes forces sociales, dont on peut tirer un très grand parti, à la condition que l'on comprenne que le moment est venu de leur donner de nouvelles libertés.

CHAPITRE II

CLASSEMENT DES COMMUNES CARACTERE GENERAL DES COMMUNES RURALES

La vie sociale, culturelle et économique des villes diffère profondément de celle des villages. Les villes ont des besoins bien plus grands et plus nombreux que les villages, comme par exemple : les canalisations, les conduites d'eau, l'éclairage etc. Les années d'après-guerre ont vu s'accroître considérablement les tâches qui incombent aux villes, surtout dans le domaine de la prévoyance sociale, tâches que les villages ne connaissent pas. Ces différences sont aussi anciennes que l'organisation communale elle-même qui s'est développée tout à fait autrement dans les villes que dans les villages. Elles se sont encore accentuées à l'époque contemporaine, dans la plupart des Etats où il existe des législations distinctes pour les communes urbaines et les communes rurales.

Cette dualité existait également jusqu'ici en Yougoslavie, mais pas en Serbie qui faisait une exception. Le grand défaut de la législation communale serbe consistait précisément en ceci qu'une seule et même loi était valable pour

les communes rurales les plus petites et les villes les plus grandes, y comprise la capitale Belgrade.

La Loi sur les communes a reconnu le principe de la dualité de l'organisation communale, en mettant à part les communes urbaines, auxquelles elle ne s'applique pas.

La situation juridique de nos villes, dans l'organisation administrative de l'Etat n'a subi aucun changement essentiel au cours des années qui se sont écoulées depuis la réalisation de l'unité yougoslave. En ce qui concerne l'organisation et la compétence des villes, cette législation particulariste continue à rester en vigueur jusqu'à ce qu'une loi sur les communes urbaines soit votée.

Soixante-quinze villes ont été exceptées par la nouvelle Loi. Parmi ces villes énumérées dans la Loi, figurent Belgrade, Zagreb et Lioubliana et d'autres villes importantes, ce qui montre que le législateur n'a pas voulu faire de distinction entre les villes, selon le nombre d'habitants, l'importance économique ou la mission culturelle et politique qui incombe à certaines d'entre elles.

Les besoins d'une ville qui joue le rôle de centre politique, culturel et économique, sont certainement plus nombreux et bien plus variés que ceux d'une petite ville de province. Il n'est guère possible qu'un régime communal unique tienne suffisamment compte de tous ces besoins différents. Un grave défaut de la nouvelle Loi sur les communes est qu'elle n'a pas prévu un régime communal spécial pour les centres importants, ce qu'il sera pourtant possible de réparer lors de l'élaboration d'une nouvelle loi sur les communes urbaines.

En plus, la future loi sur les communes urbaines devrait tenir compte de la différence des rapports sociaux dans les grandes et dans les petites villes, ce qui fait qu'il ne suffit pas de distinguer seulement entre deux catégories de villes et de promulguer des lois spéciales seulement pour ces deux catégories. Parmi les villes yougoslaves, Belgrade, Zagreb

e: Lioubliana occupent une place à part. Elles ont chacune une individualité très marquée qui se manifeste aussi bien au point de vue historique que social et économique. C'est sur le territoire de ces villes que se trouvent la plupart des institutions sociales, culturelles et scientifiques, aussi bien communales que nationales, ainsi que le plus grand nombre d'entreprises industrielles, commerciales et bancaires, etc. Pour cette raison, la population de ces villes se compose d'éléments bien plus divers, et les rapports sociaux y sont bien plus compliqués que dans les autres villes yougoslaves ; c'est pour cela que ces trois villes doivent être organisées d'une façon tout à fait spéciale et qu'il faut pour elles, des dispositions légales particulières qui rendront possible leur développement normal.

La distinction entre les communes rurales et les communes urbaines dans la Loi sur les communes, se base sur une disposition de la Constitution (art. 84, al. 4) qui prévoit que « certaines communes urbaines peuvent être organisées par la loi sur une autre base ». Étant donné que le même article de la Constitution prévoit la formation des communes selon le principe d'autonomie, cela signifie qu'en élaborant la loi sur les communes urbaines, le législateur peut s'éloigner du principe de l'organisation autonome.

Naturellement, il ne nous est pas possible de connaître exactement les intentions du législateur à cet égard ; à en juger d'après la Loi sur les communes rurales, nous pouvons cependant nous faire une certaine idée à ce sujet. Il est pourtant à espérer que le législateur sera un peu plus libéral, justement à l'égard des communes urbaines, qu'il ne l'a été pour les communes rurales. Parmi les nombreuses raisons, pour lesquelles il faudrait donner aux villes une autonomie aussi large que possible, nous nous contenterons de mentionner le fait que dans tous les États l'autonomie des villes a donné justement des résultats excellents. Cette autonomie s'est avérée partout utile et fructueuse, justifiant

entièrement les grands espoirs qu'y fondèrent leurs défenseurs théoriques et politiques. En Angleterre, ce berceau de l'autonomie, c'est de l'organisation et de l'activité de villes autonomes, de leurs institutions juridiques et de leurs coutumes administratives que s'est développée l'administration locale anglaise, laquelle a plus tard servi de modèle pour la réorganisation de l'administration publique sur le Continent.

Le principe fondamental qui doit guider le législateur dans l'élaboration de la Loi sur les communes urbaines, est le principe d'autonomie réelle et inviolable. Cette autonomie doit se manifester dans la compétence des corps autonomes pour s'occuper seuls de tout ce qui les concerne directement, ainsi que leurs populations, et à administrer selon leur circonspection au mieux des intérêts communs, par l'intermédiaire de leurs organes librement élus, sous leur responsabilité et par leurs propres moyens.

★
★★

Nous avons eu déjà l'occasion de faire remarquer que l'organisation et la situation des communes dépendent de la structure et du développement politiques de l'organisation de l'Etat.

C'est Montesquieu qui a dit que les principes du gouvernement doivent changer, selon la forme de sa constitution. L'organisation du pouvoir central se reflète dans les unités administratives qui lui sont subordonnées ou qui sont soumises à son contrôle, c'est-à-dire dans les unités administratives de degré inférieur ou dans les unités autonomes.

Il est naturel que la réorganisation constitutionnelle et juridique de la vie publique et surtout l'organisation administrative de notre Etat, aient eu des répercussions sur la situation juridique, l'organisation et la vie des communes yougoslaves. Le législateur a été guidé justement par l'idée

fondamentale que la Loi doit s'adapter au régime constitutionnel existant, tout en s'appuyant sur les autres lois essentielles qui régissent notre organisation de l'administration publique. Mais même sans cette intention bien arrêtée du législateur, le nouveau régime politique a des répercussions sur la situation des communes et sur leurs fonctions.

La compétence de la commune s'étend avant tout, aux affaires qui touchent ses intérêts propres. En tant que personne morale, la commune a des intérêts propres, tout comme chaque personne morale ou physique. Elle s'occupe de la sauvegarde de ses intérêts d'une façon indépendante, c'est-à-dire de la manière qui lui paraît le mieux convenir au cas en question, et dans la mesure qui lui paraît nécessaire, en son propre nom, pour son propre compte et sous sa responsabilité, sans recevoir d'instructions de qui que ce soit. Ce sont là, les affaires de sa compétence propre.

De ces affaires, il convient de distinguer celles de l'administration de l'État, dont l'exécution est confiée aux communes pour des raisons d'ordre pratique, mais qui conservent leur caractère propre. Par là, les communes sont devenues la clef de voûte, l'élément essentiel de l'organisation administrative ; elles sont la source et le point d'aboutissement d'une grande partie de l'administration de l'État. Ce sont les affaires de leur compétence déléguée.

D'après ce qui précède, les communes sont donc douées d'un caractère double. Ce sont d'abord, des corps autonomes et ensuite, les premières unités dans la hiérarchie administrative. De là, dérivent deux conséquences : en qualité de corps autonomes, elles sont seulement soumises au contrôle du pouvoir central, tandis qu'en qualité d'unités administratives, elles se trouvent à la fois sous le contrôle et sous les ordres du pouvoir central. Le contrôle des autorités de l'État sur les affaires autonomes de la commune se réduit à s'assurer que l'activité de celle-ci se poursuit conformément aux lois existantes, dans les limites

desquelles l'autorité communale jouit du droit de libre décision.

En vertu de ce principe, la Constitution yougoslave du 3 septembre 1931 prescrit ce qui suit, dans les articles 84 et 96 : « L'organisation des administrations communales et le domaine de leur activité seront réglés par une loi spéciale et suivant le principe de l'autonomie... Les communes sont des corps autonomes. On peut leur attribuer par des lois spéciales, des actes du pouvoir administratif qu'elles exécutent sous le contrôle d'organes administratifs déterminés. »

Le principe de l'autonomie communale, inscrit dans la Constitution, a été repris par la nouvelle Loi. Nous verrons, au cours de cette étude, dans quelle mesure il s'y trouve réalisé.

Le nombre total de communes, auxquelles s'applique la Loi communale est de 4.677 ; là-dessus 3.492 ont moins de trois mille habitants. Les communes de plus de trois mille habitants sont donc au nombre de 1.185 (1).

La Loi n'énumère et ne délimite pas les communes. D'après la Constitution, cela devait être fait par une loi spéciale : « Une loi spéciale règlera la division des banovines en arrondissements et communes » dit l'art. 84 al. 2. En Serbie également, la délimitation territoriale des communes incombait à la compétence du législateur. La nouvelle Loi sur les communes s'éloigne de ce principe. Suivant celle-ci, les changements territoriaux affectant les communes existantes se feront à l'avenir, par *oukaze* royal (art. 6 al. 4), et pendant une période transitoire de trois ans, par décret du ministre de l'Intérieur (art. 139).

L'institution et l'abolition des autorités administratives, leur détermination comme telles, ainsi que la définition de

(1) Les chiffres indiqués ne sont pas définitifs.

leur compétence territoriale incombent au pouvoir législatif et non pas au pouvoir administratif, car il s'agit là de l'organisation de l'autorité administrative que le pouvoir administratif ne peut pas ordonner lui-même. La solution de cette question selon la Loi communale est contraire à l'article 84 de la Constitution. La question de la division territoriale en communes est de nature constitutionnelle ; cette règle ne peut être changée par une simple loi. De toute façon, ce droit devrait être réservé à la compétence du pouvoir législatif qui, pour chaque cas particulier, aurait à étudier la nécessité d'un groupement ou d'un regroupement des communes en question.

La Loi sur les communes est un compromis entre les lois selon lesquelles c'est l'intérêt public qui décide des changements territoriaux des communes, d'une part, et les lois d'après lesquelles c'est la volonté des habitants qui dicte ces changements, d'autre part : d'après cette Loi, le changement doit être demandé mais les autorités de l'Etat ne sont pas obligées d'acquiescer à la demande. L'intérêt public ne l'emporte que lors de la formation de communes, devenue nécessaire par suite du changement des frontières d'arrondissements ou de banovines (art. 4), ainsi que lors du changement des communes dont la population est tombée au-dessous du minimum légal (trois mille habitants) ; dans ce cas, le changement territorial des communes peut être effectué sans la demande expresse des habitants et même contre la volonté de ceux-ci.

Les changements territoriaux affectant les communes existantes peuvent être de trois sortes :

1° Le groupement des communes (réunion de deux ou plusieurs communes existantes en une seule) peut être effectué sur la demande de la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes qui désirent se grouper ; cette demande doit être formulée aux séances où sont présents au

moins les deux tiers du nombre effectif de conseillers (1). En outre, le groupement des communes peut être effectué sur la demande écrite de la majorité des électeurs ; dans ce dernier cas, les conseils municipaux doivent être consultés également (art. 6 al. 1).

2° Le regroupement des communes qui se fait en détachant certaines agglomérations qui désirent former une nouvelle commune, ne peut être effectué que sur la demande écrite de la majorité des électeurs des localités qui feraient partie des nouvelles communes ; il n'y a qu'à entendre les conseils municipaux des communes intéressées (art. 6 al. 2).

3° Le regroupement des communes, fait en séparant une localité d'une commune pour la rattacher à une autre commune, ne peut être effectué que sur la demande écrite des électeurs de la localité en question, avec l'assentiment du conseil municipal de la commune, à laquelle ladite localité devra être rattachée. Pour l'assentiment au rattachement, le simple quorum est suffisant. La commune dont la localité en question désire se détacher est seulement entendue (art. 6 al. 3).

Le groupement et le regroupement des communes pose la question de l'emploi ou de la jouissance de leurs biens respectifs, ainsi que celle de la répartition du personnel des services municipaux. Toutes ces questions sont réglées librement par les communes intéressées. Une seule condition est exigée : c'est le délai de trois mois dans lequel une solution doit intervenir. A défaut de cette condition remplie, le litige sera porté devant un tribunal électif. Les membres de ce tribunal électif sont nommés par le sous-préfet (art. 7).

Comme il résulte de ce qui précède, l'Etat n'est donc pas obligé d'ordonner de sa propre autorité un changement

(1) Ici le quorum est exceptionnellement plus élevé. Autrement d'après la Loi sur les communes, le quorum est régulièrement de la moitié plus un du nombre effectif de conseillers.

territorial des communes, et, d'autre part, il ne peut pas l'ordonner sans une demande de la part des parties intéressées, si le changement territorial doit avoir lieu dans un même arrondissement. Le même organe qui décide du groupement ou du regroupement des communes, fixe aussi le siège et le nom des nouvelles communes (art. 10).

L'étendue des communes doit dépendre de la volonté des électeurs et la Loi aurait dû laisser à la population elle-même, le droit de décision à cet égard, en facilitant et simplifiant autant que possible la procédure nécessaire. De cette façon, on aurait rendu possible l'application d'un principe du droit moderne, à savoir : une pleine liberté est laissée aux électeurs de se grouper selon leur volonté et de se soucier eux-mêmes de la force numérique de leurs communes. Si certaines localités devaient être trop faibles économiquement, pour entreprendre l'exécution d'importantes tâches communales, les électeurs pourraient décider eux-mêmes de se réunir éventuellement avec d'autres localités. A cet égard toute pression, d'où qu'elle vienne, est non seulement inutile, mais nuisible.

Si la Loi n'a pas énuméré par leur nom toutes les communes du pays, auxquelles elle doit s'appliquer, laissant ce soin à l'autorité administrative, elle a cependant fixé certains principes et certaines règles que l'autorité administrative doit observer.

Dans son article premier, la Loi stipule que les communes sont des corps autonomes et des personnes morales de droit public et de droit privé, ainsi que — au point de vue de l'étendue territoriale, sur laquelle s'étend leur autorité — des unités naturelles et économiques compactes (art. 2 al. 1).

Par les éléments qui la composent : territoire, population et pouvoir — l'organisation de la commune présente des analogies avec l'organisation de l'Etat, avec la différence, toutefois, que le pouvoir communal n'est pas souverain.

La sphère d'activité de la commune est générale : elle

embrasse toutes les affaires qui touchent directement aux intérêts de la communauté locale. Étant donnée une telle sphère d'activité et pour permettre à la commune de s'acquitter utilement de ses tâches, celle-ci est investie du pouvoir public général qu'elle exerce sur son territoire. Le territoire de la commune ne sert pas seulement à fixer le siège d'activité et la délimitation territoriale de cette dernière, mais il représente également la base permanente de son pouvoir.

Le territoire de la commune doit représenter une unité géographique compacte ; il n'est pas possible qu'une partie du territoire d'une commune soit située entre les limites d'une autre commune (enclaves), c'est-à-dire qu'il faut que la continuité territoriale de la commune existe.

De même, il résulte de la nature du contrôle sur les communes que celles-ci, en tant qu'unités, sont interrompues dans leur étendue territoriale par les limites des autorités de contrôle, c'est-à-dire les limites d'arrondissements et de banovines. Par conséquent, une commune ne peut faire partie de deux arrondissements ou de deux banovines.

D'autre part, tous les terrains d'une commune doivent faire partie d'une commune, c'est-à-dire qu'il ne peut pas exister des parties de l'État qui n'aient pas d'organisation communale. De même, il ne peut pas y avoir sur le territoire d'une commune des parties qui ne seraient pas soumises à l'administration communale (1).

Le désir que le territoire d'une commune forme une « unité naturelle et économique » se trouve justifié par la tâche même de la commune ; de cette façon on évite la création artificielle des communes et la réunion des localités qui n'offrent pas les conditions naturelles pour une vie commune.

(1) D'après les lois autrichiennes, les palais et les châteaux de la maison régnante étaient « ex-communaux ».

La commune contemporaine est de plus en plus appelée à jouer le rôle d'un centre culturel, économique et social, autant par son activité autonome que par l'exécution des tâches de sa compétence déléguée. Pour que la commune puisse remplir ses fonctions et s'acquitter de toutes les tâches difficiles et importantes qui lui incombent, avec toute la promptitude désirable, il est nécessaire de la rendre capable de jouer son rôle de centre économique, culturel et social.

L'expérience prouve que pour être à même de remplir de façon satisfaisante leurs nombreuses tâches, il est nécessaire que les communes soient relativement grandes et économiquement fortes et qu'elles aient des moyens financiers indispensables, ainsi qu'un personnel administratif qualifié. Les petites communes se sont avérées incapables de faire face aux graves problèmes sociaux qui, après la guerre mondiale, deviennent de plus en plus urgents. Étant données leur population peu nombreuse et leurs faibles ressources financières, elles furent incapables de s'acquitter des tâches qui leur avaient été confiées. Ainsi, il est arrivé fort souvent que les petites communes, surtout celles qui n'avaient pas de propriétés communales et en étaient réduites à la seule ressource des impositions municipales, se trouvaient dans l'impossibilité de faire face aux besoins les plus pressants. Telles qu'elles existaient dans certaines régions du pays, les communes ne jouaient que le rôle de simples succursales administratives de l'État, dont elles étaient chargées d'exécuter les affaires. En conséquence, dans certaines contrées toute la vie locale se trouvait anémiée du fait d'être éparpillée dans une poussière d'innombrables petites communes.

Les communes urbaines par contre, ainsi que les grandes communes rurales, ont partout atteint de beaux résultats, car avec l'accroissement territorial des communes, s'accroît également leur force économique. Les grandes communes offrent, en outre, de meilleures conditions pour la réalisation

d'une véritable autonomie qui dépend beaucoup de la force économique des communes.

Il est hors de doute que les communes de petite étendue territoriale ont rarement été capables de développer une bonne administration autonome, car leur faiblesse économique ne leur permet pas d'entreprendre tous les travaux qui sont indispensables pour le développement de l'autonomie.

Pour cette raison, il paraît nécessaire que les petites communes se groupent, afin d'accroître leur force économique. Des communes ainsi agrandies sont à même de jouer le rôle d'unités administratives autonomes. Elles sont, non seulement capables de faire face aux dépenses du personnel, mais peuvent également employer des sommes importantes pour des travaux communaux, dont profitera la population entière : construction des routes, des écoles, fondation des coopératives agricoles, etc. L'accroissement territorial des communes entraîne, en outre, la diminution des impositions communales, et les communes disposent ainsi de ressources suffisantes qui leur permettent de s'acquitter de leurs tâches importantes à la satisfaction de tous les habitants.

Ce qui nous intéresse, c'est le groupement des communes, entrepris en vue de former de grandes communes, économiquement plus fortes, dans les cas où les petites communes, actuellement existantes, sont économiquement faibles pour une bonne organisation de leurs services.

Dans cette question du groupement des communes, les principes suivants dominent le développement récent du droit administratif communal : les groupements ne doivent pas se faire de façon mécanique, mais ils doivent être dans chaque cas particulier « la conséquence de ce que les populations de deux ou de plusieurs communes séparées, ont fini par se fondre en fait en une unité économique et topographique, de sorte que tout naturellement, le besoin se fait sentir pour elles de former une communauté communale unique, afin que les habitants vivant dans les mêmes condi-

tions économiques, soient placés dans la même situation en ce qui concerne les impositions communales et les possibilités de la vie sociale et culturelle ; que l'administration soit ainsi rendue plus rationnelle, c'est-à-dire que des économies soient réalisées, car les organes d'une grande commune peuvent se charger de toutes les affaires d'une commune voisine qui se rattache à elle, en assurant même de la sorte, une administration meilleure, moins coûteuse et satisfaisant les besoins communaux du territoire annexé. Toutes ces conditions d'ordre administratif, technique, géo-politique, économique, social et culturel doivent faire l'objet d'une étude approfondie appuyée sur les données statistiques. Toutes les questions juridiques doivent être également l'objet d'une étude, avant qu'une décision soit prise, que la forme soit adoptée etc » (1).

Tenant compte des faits exposés, la Loi prévoit la formation des grandes communes d'au moins trois mille habitants (art. 3 al. 1). Par là, le législateur a manifesté « sa volonté de créer des cellules de grandeur convenable à la base de la vie locale » (2) et de faire disparaître les communes minuscules auxquelles leur exigüité excessive rendait impossible toute vie locale réelle.

En principe, toute commune « doit avoir » plus de trois mille habitants, ce qui veut dire qu'à l'avenir ne pourront se former des communes de moins de trois mille habitants. Cela signifie également que celles actuellement assez grandes, ne pourront rester autonomes, si leur population diminue tellement (par suite d'émigrations par exemple) qu'elles n'atteignent plus l'état numérique minimum prescrit par la Loi. L'autorité de l'Etat devra rattacher une telle commune à une autre ou la grouper avec d'autres communes

(1) Nicolas Fugger : *Revue Commune contemporaine*, Belgrade, mai-juin 1931, p. 362-363.

(2) J. Barthélemy, op. cit., p. 162.

et cela éventuellement contre la volonté du conseil municipal ou des électeurs.

Lors de la première application du principe ci-dessus mentionné, les communes actuellement existantes pourront conserver leur indépendance, même si elles n'ont pas le nombre prescrit d'habitants, si le conseil municipal en exprime la volonté avec une majorité de deux tiers des membres et que le ministre de l'Intérieur y donne son approbation (art. 138).

Les avantages énumérés ci-dessus, que présentent les grandes communes, sont admis comme principe général. Le progrès des grandes et des petites communes dépend naturellement des conditions régionales, de leur organisation (l'administration doit être aussi simple et économique que possible) et enfin de l'intérêt que les habitants et en premier lieu les organes élus lui témoignent.

En certaines régions de la Yougoslavie, surtout en Slovénie, il existe des petites communes qui fonctionnent bien et donnent à leurs populations ce que celles-ci considèrent réellement comme leur idéal, c'est-à-dire que chacun de ces villages forme vraiment une unité économique juridiquement uniforme, ayant sa propre organisation et étant investie du pouvoir autonome. Beaucoup de grandes communes pourraient envier la prospérité de ces petites communes slovènes.

Vouloir mettre fin à l'existence de ces petites unités qui ont prouvé leur vitalité serait insensé et contraire aux intérêts de ces communes et de l'Etat. En plus, les habitants des villages en question seraient indignés à juste titre si on voulait priver leur commune de l'autonomie, puisqu'en ce faisant on toucherait à leurs intérêts vitaux et à des habitudes enracinées depuis plusieurs dizaines d'années. La perturbation ainsi causée deviendrait une cause de désintéressement total pour une grande unité qui ne serait pas à

eux. Les grandes communes créées de cette façon ne seraient que des formations artificielles — des enfants morts-nés.

En tant que formation sociale organique, la commune devrait de préférence être une unité territoriale naturelle, car en ce cas les conflits sont moins nombreux et les luttes politiques moins âpres au sein de la commune. En Serbie, les paysans ont toujours protesté contre le groupement artificiel et forcé des communes, exigeant que celles-ci soient des unités territoriales naturelles.

En créant de grandes communes il convient donc de tenir compte de tous les facteurs mentionnés. Le bon sens et l'expérience pratique doivent présider à ces opérations, où il ne s'agit pas seulement d'appliquer mécaniquement un principe donné. Il faut surtout tenir compte des besoins du paysan et des inconvénients qui résulteraient pour lui du fait d'être obligé de faire tout un voyage pour arriver à la mairie, et cela surtout actuellement où la vie sociale est devenue si compliquée que les paysans sont obligés de se rendre presque journellement à la mairie pour demander divers renseignements d'ordre fiscal, juridique ou autres.

On connaît la force du lien qui unit autour du même clocher ceux que les circonstances y ont rassemblés. Une réorganisation radicale trop stricte de la vie locale, telle qu'elle est prévue à l'article 3 al. 1, se heurterait à des souvenirs et à des traditions chères aux populations locales et elle risquerait de causer de graves perturbations dans la vie calme et paisible des populations rurales, qui ne désirent point qu'on change quoi que ce soit à leurs habitudes sans nécessité réelle ni raison sérieuse.

En tout cas on doit recommander une extrême prudence et circonspection en ces matières. Les décisions prises à ce sujet par le pouvoir central ne devraient être que la sanction des aspirations populaires et, en aucun cas un acte de violence qui serait imposé aux populations contre leur volonté.

De même que les lois économiques et les autres lois natu-

relles possèdent leurs fondements invincibles et inchangeables, ainsi les lois sociales sont déterminées par la composition ethnique et la structure économique des populations ; elles dépendent des conditions géographiques et de multiples autres facteurs et on n'y saurait donc apporter du jour au lendemain des changements radicaux au moyen d'un acte révolutionnaire.

Il est vrai que la Loi admet exceptionnellement l'existence de petites communes de moins de trois mille habitants, si « les conditions géographiques ou d'autres raisons tout à fait justifiées » l'exigent (art. 3 al. 2). Mais l'inconvénient consiste précisément en ceci que « les organes compétents peuvent interpréter de façon diverse ces *raisons tout à fait justifiées*, de sorte que l'arbitraire n'est point exclu » (1).

Il est difficile de prévoir dans quelle mesure il sera possible d'agir, par la voie administrative, en vue du groupement et de l'accroissement numérique des communes, mais il est très probable que ce sera la vie qui restera le régulateur principal, comme cela était déjà le cas dans nombre d'autres Etats : on n'a pas réussi à grouper les communes d'après le plan établi, car il existe beaucoup d'obstacles que dresse la vie elle-même. Le fait est toutefois indiscutable que les grandes communes font preuve de plus de vitalité, étant donné qu'elles disposent de ressources matérielles bien plus considérables que les petites communes.

(1) Laza Kostitch : *Droit administratif du Royaume de Yougoslavie*, livre I, Belgrade 1933, p. 245.

CHAPITRE III

SECTION DE COMMUNES

La Loi municipale a ceci de caractéristique qu'elle envisage le groupement des petites communes, en vue de rendre celles-ci économiquement plus fortes et plus capables de s'acquitter des tâches aussi multiples que compliquées que leur imposent les circonstances de la vie contemporaine. Le législateur a pensé que les communes trop petites ne sont pas à même d'accomplir les tâches qui leur incombent. C'est pourquoi un grand nombre de ces petites communes doivent se grouper, afin d'obtenir que toutes celles du pays soient en état de faire face à tous les besoins communaux.

Cependant, la fusion de plusieurs petites communes en une unité plus grande n'est pas toujours facile à réaliser. Le législateur risque de se heurter à des traditions et à des coutumes qui se sont formées dans ces localités pendant des décades de vie autonome et auxquelles les habitants ne renoncent que fort difficilement, surtout s'il s'agit de populations paysannes.

Lorsqu'il s'agit de grouper les communes, il faut donc procéder avec une prudence extrême, en s'efforçant de respecter autant que possible les traditions populaires et les habitudes qui se sont formées naturellement au cours de la

vie autonome des petites localités en question. Si dans tous les pays, l'individualisme local s'efface lentement devant les progrès de l'unité nationale, la commune n'en reste pas moins le foyer local florissant de l'activité sociale. Rompre brutalement les habitudes et les relations qui se sont formées dans ces petites unités serait une imprudence qui aurait pour conséquence presque inévitable de ralentir, sinon d'arrêter totalement l'activité sociale dont dépend en somme, le développement général de tout Etat.

Il est vrai que la Loi admet aussi, exceptionnellement, à l'avenir, l'existence de certaines petites communes de moins de trois mille habitants, mais ce sont évidemment des exceptions rares puisque la décision définitive dépend de l'autorité administrative qui tend à favoriser la création des grandes communes.

Pour empêcher, cependant, que toute vie autonome ne cesse dans ces petites unités réunies dans le cadre d'une commune plus grande, la Loi leur accorde une situation particulière à l'intérieur de celle-ci.

Les unités anthropo-géographiques (communes et villages) ayant existé antérieurement à la promulgation de la nouvelle Loi, ne sont pas fondues entièrement dans les nouvelles communes : elles y forment des *sections de communes* (1).

A ces sections de communes on reconnaît la qualité de personnes morales ; elles ont le droit de percevoir des impôts spéciaux pour couvrir leurs besoins propres ; elles admi-

(1) Presque dans toutes les lois particularistes qui étaient en vigueur lors de la promulgation de la nouvelle Loi, se trouve prévue la possibilité de l'existence, dans le cadre de la commune, d'unités plus petites ayant ou n'ayant pas la qualité de personnes morales, avec ou sans propriétés particulières, auxquelles incombent des tâches économiques ou politiques.

La nouvelle Loi a adopté la terminologie française. Là, où de telles sections de communes ont existé jusqu'ici, elles s'appelaient : *sous-communes* ou *fractions de communes*.

nistrent elles-mêmes leurs propriétés et en disposent à leur gré. Par là, on a réalisé ce qu'on cherche actuellement à obtenir ailleurs par la formation des communes de degré supérieur au moyen de réunion forcée des petites communes.

D'après la Loi municipale nouvelle, les sections de communes sont des unités territoriales de droit public, dont la sphère d'activité générale est comprise dans les limites d'une commune et qui sont donc des unités autonomes d'ordre inférieur. Le fait d'être ressortissant d'une section de commune découle du fait d'être ressortissant de la commune dont la section fait partie. Le territoire de la section appartient à la commune et les tâches politiques ou économiques de cette section ne peuvent dépasser le cadre des tâches de la commune fixées par la Loi.

La sphère d'activité d'une section de commune a un caractère général, de même que la sphère d'activité d'une commune : elle dépend des besoins locaux. Le pouvoir accordé aux sections de communes se manifeste, il est vrai, exclusivement en matière financière. Dans l'idée du législateur, les sections de communes sont donc en premier lieu des unités économiques, mais leur pouvoir financier est tout de même général en tant qu'il s'exerce sur une partie de la population de la commune habitant le territoire communal déterminé ; le territoire de la section est donc la base réelle de son pouvoir.

Par rapport à la commune, la section n'est pas aussi indépendante que l'est, par exemple, la commune à l'égard de la banovine ; elle est liée étroitement et organiquement à la commune. Pour cette raison sa sphère d'activité n'est pas aussi vaste, ni aussi élastique que celle de la commune. Il est vrai que toutes les sections de communes, sans exception, administrent les biens locaux et dirigent les institutions locales. Mais cependant en ce qui concerne les besoins locaux, les sections ne s'en occupent que dans la mesure où la commune n'y pourvoit pas.

La sphère d'activité de la commune s'étend à toutes les affaires qui touchent directement aux intérêts de la communauté locale, prise soit dans son ensemble, soit dans certaines de ses parties. Seules certaines des affaires dont la commune ne s'est pas souciée et lorsque ces affaires sont d'un caractère local sont du ressort de la section de commune. La compétence de celle-ci est donc de nature complémentaire, abstraction faite des affaires concernant l'administration des biens locaux et des institutions locales qui sont en premier lieu, réservées à la compétence des sections.

Les sections de communes ont la qualité de personnes morales de droit public et de droit privé. Dans les affaires concernant la partie de l'administration publique qui a été reconnue être de la compétence de la section de commune et dont celle-ci s'occupe d'après le principe de libre décision, — ce qui n'est pas seulement son devoir, mais aussi son droit — elle agit en tant que personne morale de droit public, et dans les cas exceptionnels où elle agit en qualité de personne privée, son activité est réglée par les dispositions du droit civil.

En principe, les sections de commune sont des localités qui, « par leur situation et par leur étendue, forment des unités naturelles réciproquement délimitées » (art. 110). Il faut donc qu'il s'agisse tout de même de localités à population compacte, qui présentent un caractère d'unité et certaines particularités territoriales par rapport aux localités environnantes et qui aient une certaine étendue. Il convient, pourtant, de faire remarquer que ce ne sont pas nécessairement des villages ou des localités isolés, mais que ce peuvent être aussi des agglomérations de localités ayant des intérêts, des besoins ou des biens communs.

La qualité de section de commune sera reconnue par le ban, et cela uniquement sur la demande expressé « de la majorité des électeurs de la section de commune en

question et après consultation du conseil municipal ».
(art. 111).

Ceci vaut pour l'avenir. Immédiatement après l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur les communes, « le droit de former des sections de commune est reconnu à toutes les localités qui selon les lois qui ont été en vigueur avant la promulgation de la nouvelle Loi, avaient des représentants particuliers ou qui avaient jusqu'alors été organisées en communes indépendantes, ou qui avaient leurs biens propres ou des institutions particulières, sans qu'il soit fait état des organes spéciaux qui auraient pu jusqu'alors être chargés de l'administration de ces biens » (art. 111).

La qualité de section de commune s'obtient donc de deux façons : soit par décision du ban, soit en vertu de la Loi.

Les organes de la section de commune sont : l'assemblée locale (1), éventuellement le bureau local et le chef de la section (2).

L'assemblée locale est l'organe de décision et de contrôle de la section de commune ; elle se compose d'électeurs inscrits sur la liste électorale de la section en question, et sont de la compétence de cette assemblée locale :

- 1) l'élection du chef de la section (art. 112) ;
- 2) l'élection de deux électeurs inscrits qui, à défaut d'organes spéciaux, administreront en commun avec le chef de la section les biens de la localité (art. 118) ;
- 3) les décisions concernant les questions relatives à la formation de la section de commune (art. 111) ;
- 4) les décisions concernant la séparation d'une section

(1) Le législateur a été d'avis que dans les grandes communes prévues par la Loi, il ne convient pas de laisser le droit de décision dans les affaires communales aux assemblées des électeurs, mais qu'il était préférable de réserver ce droit aux conseils élus. Ce n'est donc que dans les sections de commune — qui sont des unités minuscules — qu'on a adopté le système de délibération directe des électeurs à l'assemblée locale.

(2) Le chef d'une section de commune s'appelle : *stáréchina*.

d'avec une commune en vue de son rattachement avec une autre commune (art. 6) ;

5) les décisions relatives aux changements territoriaux de la section de commune, dans les limites de cette même commune (art. 111) ;

6) les décisions relatives aux besoins locaux et aux mesures à prendre en vue de procurer des revenus nécessaires pour satisfaire ces besoins (vote du budget, présentation du compte final, établissement d'impôts locaux, conclusion d'emprunts, etc.) (art. 112, 120) ;

7) les décisions relatives aux biens locaux et aux institutions locales (s'il en existe), ainsi qu'à l'utilisation et au droit de disposer de ces biens et de ces institutions (art. 112, 120).

D'après une disposition légale formelle, l'assemblée locale est autorisée à dédommager le chef de la section, des frais et pertes de temps causés par l'exercice de ses fonctions.

L'assemblée locale est convoquée régulièrement une fois par année, en vue des décisions à prendre au sujet de l'administration financière et pour procéder à l'élection du chef de la section et du bureau local, en cas de besoin.

Des assemblées locales extraordinaires sont convoquées si un cinquième des électeurs inscrits le demande dans un but déterminé et non contraire à la loi (art. 112) (1).

Les assemblées locales sont convoquées par le président de la commune, lequel en dirige également les débats. La date des assemblées et leur ordre du jour doivent être annoncés dans la localité même de la façon usuelle. Les décisions de l'assemblée sont valables si au moins un tiers

(1) Il aurait été souhaitable que la Loi ait fixé le délai, dans lequel l'assemblée locale doit être convoquée en pareil cas. Elle ne prévoit pas la convocation d'une assemblée locale extraordinaire, par décision du président de la commune ou du conseil municipal.

du nombre d'électeurs inscrits de la localité y a assisté (art. 114).

Les décisions des assemblées sont prises à la majorité des voix. Le vote est toujours public, même aux élections du chef de la section et des membres du bureau local. La façon de voter — par exemple, en levant la main, en se levant, etc. — est réglée par les coutumes locales ; le vote secret et le vote par bulletins sont exclus.

L'exécution des décisions de l'assemblée locale concernant les biens de la localité et les impôts locaux est assurée par le bureau local, à moins que la nature même du cas en question n'exige l'exécution directe par le chef de la section. La section a son budget propre qui ne fait pas partie du budget de la commune, mais s'ajoute comme supplément spécial. Les dispositions légales relatives au budget de la commune s'appliquent également à celui de la section (art. 120).

Contre les irrégularités dans la procédure des assemblées locales, chaque électeur inscrit peut porter plainte, dans un délai de huit jours auprès du conseil municipal (art. 115 al. 2). La procédure est considérée comme irrégulière, si elle n'est pas conforme aux prescriptions de la Loi ou aux coutumes du droit local et pour qu'elle soit considérée comme telle, il n'est pas nécessaire que le droit personnel d'un individu ait été lésé. Dans tous les cas chaque électeur inscrit a le droit de porter plainte.

Pour l'élection du chef de la section, la majorité des voix est requise (de même que pour toutes les autres décisions). Si cependant aucun des candidats n'obtient la majorité absolue des voix, on procède à un nouveau scrutin qui consiste dans l'élection parmi les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix (art. 115 al. 1).

Les conditions requises pour pouvoir occuper le poste de chef de section sont les mêmes que celles exigées pour l'éligibilité au poste de président de la commune. La seule

exception consiste en ce que le chef de la section et les membres de l'exécutif de la commune peuvent être parents, étant donné que la section d'une commune, bien que faisant partie organique de celle-ci, est un corps autonome indépendant (art. 116) (1).

Le mandat du chef d'une section dure trois années, comme celui des membres du conseil municipal ; il prend fin dans les mêmes conditions que celui des conseillers municipaux (2).

Le chef de la section est l'organe exécutif qui administre les biens de la localité, mais en étant assisté pour cela par deux électeurs de la section de commune élus par l'assemblée locale. En outre, le chef de la section est l'organe local auxiliaire du président de la commune. Dans les cas où cette qualité ne lui est pas accordée par des lois spéciales, le chef de la section, agissant comme adjoint local du président de la commune, et d'après la Loi communale, n'est pas une autorité locale (art. 118).

Les fonctions du chef de la section sont gratuites. Celui-ci ne peut être dédommagé que des frais et pertes de temps occasionnés dans l'exercice de ses fonctions. Ces indemnités sont fixées par l'assemblée locale ; elles sont à la charge de la communauté locale (art. 119).

Le conseil municipal est compétent pour appliquer des mesures disciplinaires contre le chef de la section, si celui-ci néglige ses devoirs, qu'il s'agisse des affaires dont il doit s'occuper en tant qu'organe exécutif de l'assemblée locale, ou des affaires dont il a été chargé en sa qualité d'adjoint local du président de la commune. Le conseil municipal ne peut relever le chef de la section de ses fonctions que sur la proposition du président de la commune (art. 117).

(1) Voir p. 148 et s.

(2) Voir p. 162-3, 216 et s.

Tous les travaux de bureau de la section de commune sont confiés au bureau de la mairie, de sorte que les sections n'ont point besoin d'avoir leurs propres employés. Ce principe a été également adopté en ce qui concerne les finances des sections de commune, le budget et la tenue des livres de compte et de caisse.

CHAPITRE IV

MEMBRES ET HABITANTS DE LA COMMUNE

Aux termes de l'article premier de la Loi sur les communes, celles-ci sont des corps autonomes et des personnes morales de droit public et de droit privé.

La question se pose de savoir de quels éléments personnels ces corps sont composés. Il n'y a pas de doute qu'ils soient composés de personnes physiques. En ce qui concerne justement ces personnes, la théorie allemande a classé les communes en deux catégories ; elle distingue les communes de citoyens (*Bürgergemeinden*) et les communes d'habitants (*Einwohnergemeinden*).

La commune de citoyens est organisée sur une base purement corporative. L'accession à cette corporation n'est possible que par naissance ou à la suite d'une admission spéciale. Cette admission est de la compétence discrétionnaire des autorités communales. Ce sont surtout les communes prospères qui rendent très difficile l'admission de nouveaux membres.

Dans de telles communes la jouissance des droits n'est réservée qu'aux ressortissants de la commune et aux citoyens (droits de vote et d'éligibilité, droit à l'assistance en

cas de maladie, droit de se servir des institutions communales etc...). Seuls les citoyens et les ressortissants ne peuvent être expulsés de la commune.

Dans les temps les plus reculés, seuls les citoyens pouvaient s'établir dans les communes dont ils étaient membres, seuls ils pouvaient contracter le mariage légal, posséder des biens immobiliers sur le territoire de la commune, etc.

D'autre part, des impôts spéciaux sont imposés aux membres de la commune, et ceux-ci sont soumis aux autorités communales d'une façon plus sévère.

Les autres personnes qui vivent sur le territoire de la commune sont privées de plusieurs des droits ci-dessus mentionnés ; elles appartiennent à la commune économique, mais non juridiquement.

Au contraire, la commune d'habitants représente une communauté beaucoup plus ouverte. Elle est plus démocratique et plus libérale ; elle tient moins compte de l'origine et des traditions que de la réalité économique et sociale.

La commune d'habitants est composée par tous ceux qui vivent sur le territoire de ladite commune, qui y ont leur domicile, en un mot : elle comprend tous les habitants de la commune. De telles communes ne connaissent aucune appartenance qualifiée. Toute personne appartient à la commune dont elle habite le territoire pendant un certain temps et qui a l'intention d'y séjourner dans l'avenir. Cette personne appartient juridiquement à la commune, c'est-à-dire qu'elle devient son membre et au point de vue juridique il n'y a aucune différence entre elle et les autres membres de cette commune.

On peut dire qu'autrefois, il y a un siècle, chaque personne mourait dans la commune où elle était née ; les circonstances sociales et économiques n'étaient pas favorables à une migration facile. Les moyens de communication modernes qui ont révolutionné la vie locale en rendant le

déplacement commode et en rapprochant les localités, ont supprimé presque tout à fait la différenciation de la population.

Nos anciennes législations communales régionales avaient adopté le principe de la commune corporative de citoyens, mais à la suite de chaque réforme, directe ou indirecte, on avait toujours fait certaines atténuations aux rigueurs du système sus-mentionné.

En ce qui concerne la division des habitants dans les communes en catégories, cinq législations différentes étaient en vigueur au moment du vote de la nouvelle Loi communale. D'après les plus anciennes lois régionales (les lois autrichiennes de 1864-1866), la population de la commune était divisée en deux catégories : membres de la commune et étrangers. Les membres de la commune se divisaient en : 1° ressortissants de la commune — *zavitchaïnitzi* (1) ;

(1) La qualité de ressortissant de la commune — *zavitchaïnoste* — (*pertinenza* en italien, *Zuständigkeit* en allemand) est une forme spéciale d'appartenance à la commune. Les ressortissants, là où ils existent, forment soit un groupe d'habitants à part (groupe qui correspond à celui des membres de la commune dans les autres régions juridiques), soit un sous-groupe dans ce groupe. La qualité de ressortissant là où elle n'est pas identique avec la qualité de membre, est plus récente que cette dernière. Les membres de la commune sont originairement les personnes qui par opposition aux non-membres ont le droit d'acquérir sur le territoire de la commune des biens immobiliers, d'exercer le commerce, d'avoir des entreprises lucratives, de se servir des institutions et des propriétés communales, de contracter le mariage légal etc.

Le droit au séjour inconditionné dans la commune n'a pas suscité de difficultés particulières. Cette situation a duré jusqu'au moment où, par suite de la victoire du principe de la liberté individuelle, la commune a été envahie par des personnes étrangères qui, par leur présence, mettaient en danger l'organisation patriarcale et les finances de celle-ci. Dans un souci de défense contre ce monde ne possédant rien et, par conséquent, peu stable et vivant exclusivement des revenus de son travail, donc peu fortuné, se forma dans le cadre de l'appartenance à la commune basée sur la qualité de membre, une situation juridique plus restreinte appelée *zavitchaïnoste*, qui seule donnait droit à un séjour inconditionné et à l'assistance en cas de maladie. De cette façon se forma une appartenance plus étroite à la commune qui seule donnait droit à l'assistance en cas d'appauvrisse-

2° « compagnons » de la commune, c'est-à-dire les propriétaires de biens immobiliers sis sur le territoire de la commune ; 3° personnes assujetties aux impôts directs provenant du commerce ou d'une industrie lucrative quelconque, et, enfin, 4° personnes habitant dans la commune et acquittant des impôts directs en raison de revenus quelconques.

Sur le territoire juridique de la Croatie et de la Slavonie (loi de 1880) les habitants de la commune étaient : *opchtinari* et les étrangers communaux. *Opchtinari* étaient divisés en : 1° adhérents de la commune, c'est-à-dire les personnes qui sont nées dans la commune ou y ont été admises, et qui habitent dans la commune d'une façon permanente sur leurs terres propres ; 2° habitants, les personnes nées dans la commune ou qui y sont admises, et qui habitent le terri-

ment et qui a même été réglée dans certaines régions par des lois spéciales.

L'obtention de la qualité de ressortissant est soumise à des conditions très rigoureuses. Ces conditions varient suivant les législations particulières, mais en général, la qualité de ressortissant peut être acquise : par naissance, par mariage, par admission expresse ou par nomination permanente à un poste de l'administration publique. Le dernier cas peut être conditionné par le séjour d'une certaine durée (en général, 4 ans) et par le paiement des taxes municipales ; il peut aussi dépendre de la catégorie du fonctionnaire.

L'industrialisation de la vie économique et la fluctuation plus forte de la population s'accommodent difficilement à ce que le droit à l'assistance en cas d'appauvrissement soit lié à des conditions si sévères exigées pour l'obtention de la qualité de ressortissant de la commune. C'est pour cette raison qu'on a cherché d'autres conditions plus faciles, s'accommodant mieux au temps et aux circonstances, ce qui a pour conséquence la disparition lente de la qualité de ressortissant, en tant qu'institution, étant donné que sa seule raison d'être était le droit à l'assistance en cas d'appauvrissement.

Ainsi par exemple, en Allemagne, à partir de 1870, ce devoir d'assistance commence d'être déterminé suivant le lieu d'habitation. C'est seulement en 1903 que ce principe a été accepté par tous les Etats fédérés. Parallèlement avec ce changement, change aussi l'autorité à qui incombe l'assistance des pauvres. La commune n'étant pas en état de supporter ces nouvelles dépenses, celles-ci furent mises à la charge de l'Etat qui, à son tour, les rejeta sur une organisation spéciale : Orts-und Landesarmenverbände (Stanko Maitzen : *Loi sur les communes*, Belgrade 1933).

toire de la commune d'une façon permanente ; 3° propriétaires, c'est-à-dire les personnes possédant dans la commune des biens immobiliers, mais qui ne vivent pas sur le territoire de la commune, et enfin 4° *opchtinari* instables, c'est-à-dire les personnes qui par leurs occupations ou leurs fonctions n'appartiennent à la commune que d'une façon provisoire sans y être admises.

Sur le territoire juridique de la Bosnie-Herzégovine (loi sur l'administration des communes rurales de 1907) la population de la commune était divisée en 1° *opchtinari* adhérents qui possèdent dans la commune les droits attachés à la qualité de ressortissant ; 2° personnes possédant dans la commune des biens immobiliers ou celles qui paient les impôts directs sur le revenu d'un métier indépendant ou sur un autre profit quelconque, et, enfin, 3° organes d'administration communale de l'État, les prêtres et les instituteurs exerçant leurs fonctions sur le territoire de la commune.

Sur le territoire juridique de la Voïvodine et du Médioumourié (loi de 1886), ainsi que sur le territoire juridique de la Serbie (loi sur les communes du 5 juin 1903), la population de la commune était divisée en membres et en habitants.

Comme nous le voyons, nos anciennes lois communales étaient basées plus ou moins sur le principe de la commune corporative de citoyens.

La nouvelle Loi communale a adopté à cet égard une solution qui présente un compromis. Elle prévoit l'organisation de la commune mixte composée de membres et d'habitants. Comme les législations de la plupart des pays occidentaux, de même notre Loi communale ne connaît pas la qualité spéciale de ressortissant. Cependant, tandis que la qualité de ressortissant a complètement disparu dans nombre d'autres pays, l'assistance des pauvres ayant été transmise à la charge des autres institutions, elle est devenue en Yougoslavie tout à fait superflue en raison de

l'existence de la qualité de membre de la commune, qui, dans les régions juridiques ne connaissant pas la qualité de ressortissant, remplace tout à fait cette dernière. On peut dire que la qualité de ressortissant s'est fondue en la qualité de membre ou, comme le dit la Loi : « La qualité de ressortissant est identique avec la qualité de membre » (art. 15 al. 2).

Par cette disposition de la Loi on a créé d'une part, avec deux institutions précédemment existantes une seule institution, et, d'autre part, les dépenses découlant des obligations de l'assistance des pauvres sont restées définitivement à la charge des communes et cela à la charge des communes de membres.

Nous nous demandons si une telle solution est satisfaisante et s'il n'aurait pas été mieux de rejeter ces charges sur une autre autorité étant donné que les communes sont déjà lourdement imposées. Si l'Etat n'avait pas la possibilité de prendre à sa charge ces obligations il aurait dû, comme c'était le cas par exemple en Allemagne, créer des organisations spéciales dont les fonds serviraient à couvrir les frais de l'assistance.

Les membres de la commune sont les personnes qui d'après une des bases prévues par la Loi ont acquis des droits qui, suivant la Loi, donnent à une personne la qualité de membre d'une commune. Les membres peuvent, mais ne doivent pas être habitants de la commune. Les membres de la commune qui n'y habitent pas ne sont pas des habitants.

Les habitants de la commune sont les personnes qui y séjournent avec l'intention d'y rester d'une façon permanente. Outre le séjour réel il faut donc encore l'intention d'un séjour permanent ; cette intention se manifeste d'une façon générale, par l'entretien d'un foyer d'habitation. L'individu qui séjourne réellement dans la commune, en raison de certaines affaires, avec l'intention de la quitter dès que

ces affaires seront terminées n'est pas habitant de la commune. Les catégories membre et habitant s'entrecroisent.

La qualité de membre est inséparablement liée à la qualité de sujet yougoslave. « Ne peut être membre de la commune que le sujet du Royaume de Yougoslavie » (art. 15 al. 1) ; cette qualité ne peut pas être reconnue aux personnes qui ne sont pas des sujets yougoslaves. Par l'obtention de la qualité de sujet yougoslave on obtient aussi la qualité de membre d'une commune, et par la perte de la première on perd aussi la deuxième qualité. Comme la qualité de membre d'une commune ne peut être reconnue qu'au sujet yougoslave, de même tout sujet yougoslave doit être membre d'une commune.

Les droits des membres sont les suivants :

1) le droit d'éligibilité (s'ils remplissent les conditions prévues par la Loi) (art. 27) ;

2) le droit à l'assistance en cas d'appauvrissement (art. 22 al. 1). Le membre de la commune a le droit d'être entretenu ou secouru par la commune de membres au moyen des ressources communales ou des institutions de bienfaisance qui sont administrées par la commune. Pour que le membre ait le droit à l'assistance il faut qu'il soit pauvre et qu'il ne soit pas en état de gagner sa vie et qu'il n'ait personne qui, d'après la Loi serait obligé de l'entretenir ou de le secourir, et qu'il ne bénéficie pas de l'assistance en vertu d'une autre loi ou qu'il ne soit pas assisté par une autre institution (la Loi prévoit, en l'espèce, l'assistance réelle provenant de n'importe quelle personne physique ou morale, par exemple la bienfaisance publique ou privée), alors même que la personne en question le fait sans y être tenue légalement.

Nous sommes d'avis que l'existence seule de telles personnes n'est pas suffisante pour que la commune puisse refuser l'assistance qui serait sollicitée. Ce qui est important, c'est que de telles personnes remplissent leurs devoirs

d'assistance d'une façon réelle quand elles en sont tenues, par exemple l'enfant qui serait délaissé par ses parents. Il est naturel que dans ce cas la commune ait un droit de remboursement de la part des parents.

De même la commune est obligée d'aider (s'ils tombent dans la misère) les membres d'une autre commune avec le droit d'exiger le remboursement des frais ou des sommes avancées, soit aux personnes auxquelles incombe le devoir d'assistance en vertu des lois civiles ou autres, soit à la commune du membre en question (art. 22 al. 2) (1).

La commune d'habitation ou de séjour qui a assisté la personne, a le droit d'exiger le remboursement uniquement à la condition, que la commune de membres ait été, sans délai, informée de la nécessité de l'assistance. Le remboursement des frais ne peut être effectué que par la voie administrative ;

3) le droit d'habitation inconditionné dans la commune (art. 23). Ce droit comprend aussi le déplacement et le déménagement sans entraves, étant donné que c'est un des droits civiques garantis par la Constitution (naturellement dans le cadre des dispositions légales et des règlements de police) ;

4) le droit de servitude des biens communaux (forêts, prairies) et des institutions destinées à l'usage public (art. 23), comme, par exemple, écoles, salles de lecture, hôpitaux etc., ensuite le droit d'usage des institutions communales, des établissements et des installations qui doivent être réglementées par les statuts « suivant le principe d'égalité des habitants de la commune » (art. 105), comme par exemple les entreprises commerciales : d'électricité, les moyens de transport etc.

(1) Les membres d'autres communes peuvent être soit des habitants soit de simples passants dans la commune qui les assiste ; les sujets étrangers ne peuvent être assistés que si les conventions internationales existantes le prévoient.

En outre, le membre qui habite la commune a les droits suivants :

5) l'exercice du droit de vote aux élections municipales (art. 26) ;

6) le droit de vérifier les livres-inventaires de la commune (art. 92) ;

7) le droit de faire des observations sur le projet élaboré du budget et sur le compte final de la commune (art. 96 al. 1).

L'habitant qui n'est pas membre de la commune jouit de tous les droits sus-mentionnés, à l'exception de deux principaux, à savoir : 1° le droit d'éligibilité et 2° le droit à l'assistance en cas d'appauvrissement (art. 23).

Les personnes qui sont assujetties au paiement de l'impôt direct en raison de revenue quelconques, bien que n'étant ni membres, ni habitants de la commune ont le droit de faire des observations sur le projet élaboré du budget et sur le compte final de la commune (art. 96 al. 1).

De même que les membres, les habitants de la commune ont aussi « tous les devoirs quant au paiement des impositions communales » (art. 23). En plus, les membres et les habitants sont obligés d'exécuter « en cas de nécessité » certains travaux publics qui leur seraient ordonnés par le conseil communal (art. 109). Ces travaux doivent être publics ; les habitants ne peuvent pas être astreints aux travaux dans les entreprises commerciales de la commune. De même ils ne doivent être exécutés qu'en cas de nécessité, c'est-à-dire si les dangers pour la vie ou les biens ne peuvent être écartés autrement que par le travail personnel des habitants eux-mêmes (inondation, incendie, rupture des communications etc.).

La Loi sur les communes suppose qu'au moment de sa promulgation tout sujet yougoslave est membre d'une commune et confirme cette qualité (art. 141). Si la qualité de membre d'un individu ne peut pas être établie, cette

personne sera considérée, en dernier lieu, comme membre de la commune dont elle habite le territoire d'une façon permanente au moment de la mise en vigueur de la Loi (art. 19). De même la Loi rend possible en même temps le changement de la qualité de ressortissant et détermine la situation juridique des nouveaux sujets yougoslaves.

A l'égard de ces derniers la Loi déduit les solutions suivantes : 1° les enfants nés légitimes deviennent membres de la commune de leur père ; 2° les enfants naturels obtiennent la qualité de membre de la commune de leur mère ; 3° les enfants trouvés acquièrent la qualité de membre de la commune où ils ont été trouvés (art. 16), et 4° « les personnes qui obtiennent la naturalisation, si elles n'ont pas joint à leur demande de naturalisation le certificat contenant la promesse d'une commune de les admettre en qualité de membres, deviennent membres de la commune de leur naissance en premier lieu, de la commune dont elles habitent le territoire d'une façon permanente en second lieu, et enfin de la commune où elles désirent s'établir, ce qui doit être mentionné dans l'arrêt ministériel de naturalisation » (art. 20).

Le changement de la qualité de membre ne peut pas être imposé ; il ne peut être effectué que sur la demande de la personne intéressée. Néanmoins, certaines modalités sont prévues quant à la réalisation d'un tel désir.

Généralement c'est le conseil communal qui décide de l'admission. Il peut admettre en qualité de membre toute personne qui remplit les trois conditions suivantes : 1° si elle jouit des droits civiques ; 2° si elle ne se trouve pas soit sous une instruction judiciaire, soit sous une accusation pour des faits qui entraînent la perte des droits civiques, et enfin, 3° si elle est capable de subvenir aux besoins de sa famille et aux siens propres (art. 17).

Si une personne remplissant les conditions sus-mentionnées habite la commune pendant cinq ans au moins,

le conseil communal ne peut pas lui refuser la qualité de membre, il est *obligé* de l'admettre.

Si une personne habite la commune depuis dix ans, elle devient son membre d'une façon automatique, sauf le cas où elle désirerait conserver la qualité de membre de son ancienne commune. Dans ce cas il n'est pas nécessaire que cette personne soit en état de subvenir aux besoins de sa famille et aux siens propres.

De même, les fonctionnaires d'État et de corps autonomes, ainsi que les prêtres deviennent automatiquement membres de la commune « dans laquelle ils se trouvent en service permanent » (art. 16 al. 2) ; toutefois il leur est possible de conserver leur ancienne qualité de membre s'ils en exprime le désir dans un délai de trois mois.

La femme suit la qualité de membre de son mari, les enfants mineurs de leur père, ou de leur mère s'ils sont naturels, et les enfants mineurs adoptés de l'adoptant (art. 16 al. 1).

La femme divorcée retient la qualité de membre de son mari ; dans le cas de l'annulation du mariage, il lui est loisible soit de reprendre la qualité de membre de son ancienne commune, soit de conserver celle obtenue par le mariage (art. 16 al. 2).

Comme tout sujet yougoslave doit être membre d'une commune, de même personne ne peut être membre de deux communes (art. 15 al. 3). Dès qu'on obtient la qualité de membre dans une commune, on perd cette qualité dans une autre. Les communes intéressées sont obligées de se communiquer d'office ces changements (art. 17 al. 3). Il n'est possible que de cumuler la qualité de membre d'honneur d'une commune avec la qualité de membre réel d'une autre commune.

« La commune peut nommer membres d'honneur des personnes en raison de leurs mérites pour le pays et pour la commune » (art. 21). La qualité de membre d'hon-

neur est attribuée « ad personam » et ne peut être transférée aux descendants. La Loi ne précise pas les mérites qui peuvent donner lieu à la nomination de membre d'honneur, et elle ne précise non plus si un membre d'honneur jouit des droits et s'il a les devoirs d'un membre réel. Mais il est probable que la qualité de membre d'honneur conservera le caractère purement honorifique, c'est-à-dire qu'elle sera privée de tout caractère juridique, ce qui n'était pas le cas dans les communes de citoyens à la base purement corporative, et que cette qualité peut être décernée aux non-membres de la commune ainsi qu'aux non-habitants et même aux étrangers.

« Les litiges entre les communes au sujet de la qualité de membre d'une personne sont tranchés par l'autorité administrative de première instance » (art. 18). Ces litiges peuvent naître au cas où aucune des communes intéressées ne reconnaît à une personne la qualité de membre ou, ce qui est plus rare, au cas où deux ou plusieurs communes se disputent la qualité de membre d'une personne. De tels litiges sont le plus souvent occasionnés par la nécessité de l'assistance des personnes pauvres d'après l'article 22.

Étant donné que ces litiges sont d'un caractère purement légal, car la question relative à la qualité de membre est réglementée par la Loi d'une façon précise, il existe la possibilité de voir soulever un conflit administratif ; la décision définitive appartiendra donc aux tribunaux administratifs.

La commune de citoyens est une création historique surannée. Elle ne correspond pas à l'état actuel économique et politique. Modifiée, elle est encore plus nuisible, moins logique et plus injuste, que dans sa forme originaire pure. Tandis que, d'une part la Loi impose aux habitants tous les devoirs, d'autre part elle ne leur donne pas tous les droits. Ensuite, tandis que la Loi reconnaît aux membres de la commune tous les droits, elle ne leur impose pas tous

les devoirs. De cette façon il peut arriver que certains membres de la commune qui sont des habitants d'une autre commune ont tous les droits envers leur commune de membres sans l'avoir jamais aidée de quelque façon que ce soit. Ceci est contraire au principe qu'à chaque droit correspond un devoir, et qu'à chaque devoir correspond un droit. Ainsi les membres d'une commune qui n'y habitent pas, peuvent être élus aux postes honorifiques et jouir de l'assistance en cas d'appauvrissement, sans être obligés de supporter des charges ou d'assumer des devoirs.

Les partisans de la commune d'habitants demandent surtout que les droits politiques soient accordés aux nouveaux arrivants. D'ailleurs, les habitants de la commune supportent actuellement les mêmes charges que les membres. A beaucoup de ces nouveaux arrivants, habitants de la commune, le bien-être de la commune peut tenir plus à cœur qu'aux membres eux-mêmes, surtout si ces derniers sont sans famille et sans descendance, par opposition aux habitants qui auraient des familles nombreuses. Pourquoi donc, dans ce cas ne pas accorder aux habitants les mêmes droits que ceux dont jouissent les membres ? Pourquoi les exclure de la jouissance des droits politiques et leur refuser la possibilité de participer, d'une façon active, aux efforts qui tendent à assurer le bien-être de la commune ?

La commune d'habitants est une nécessité contemporaine et elle aurait dû être adoptée par la nouvelle Loi communale.

CHAPITRE V

SPHERE D'ACTIVITE DE LA COMMUNE

Parmi les différentes divisions territoriales, fondées sur le principe d'autonomie, les communes se distinguent en ce que leur sphère d'activité n'est pas limitée à des devoirs d'administration spécialement déterminés, mais englobe toutes les affaires concernant les intérêts de la communauté communale et celles qui sont d'un caractère local. Leurs attributions ont un caractère général.

Celles-ci englobent tout d'abord les affaires relatives aux intérêts propres de la commune. En tant que personne morale, la commune possède des intérêts propres, de même que toute autre personne morale ou physique. Pour réaliser ses intérêts, la commune prend des mesures d'un caractère soit général soit individuel, et ceci d'une façon autonome, c'est-à-dire en vertu de son droit personnel, par l'intermédiaire de ses organes et par ses moyens propres, n'étant soumise qu'au contrôle de l'Etat.

Mais, à côté des fonctions qui sont de la compétence normale et propre de la commune, entrent dans sa sphère d'activité des affaires qui ne concernent pas les intérêts de la commune, mais ceux de l'Etat et qui néanmoins sont en même temps d'un caractère local. Ce sont certaines affai-

res qui ont été retenues par l'Etat dans sa propre compétence, mais dont l'exécution a été confiée aux organes autonomes de la commune. Etant donné que dans la commune n'existent que les organes autonomes, l'Etat a jugé qu'il était superflu d'instituer dans les organisations locales des organismes d'Etat. Il a même considéré qu'il était plus opportun de confier les affaires de l'administration générale aux organes exécutifs de la commune, sans cependant que les affaires déléguées cessent de conserver leur caractère originaire.

Il ressort de ce qui précède que les affaires de la commune se divisent en affaires de la sphère d'activité autonome (der selbständige Wirkungskreis) et en celles de la sphère d'activité déléguée (der übertragene Wirkungskreis).

Il est difficile, théoriquement et réellement, de délimiter d'une façon précise les fonctions propres et les fonctions déléguées. Bien qu'il soit courant de dire que les affaires autonomes sont celles qui ont trait aux intérêts propres de la commune et ne dépassent pas ceux-là, il dépend du législateur de préciser ce qu'il considère être de l'intérêt de la commune et ne pas concerner celui de l'Etat. A propos de cette délimitation, des considérations différentes entrent en ligne de compte, de sorte que la sphère d'activité propre de la commune est le résultat du développement historique des rapports entre les tendances centralistes de l'Etat d'une part, et de la lutte pour la décentralisation des autorités locales, d'autre part. Par conséquent, la sphère d'activité propre est déterminée d'une façon différente suivant les époques et suivant les Etats. La détermination de cette sphère est une question d'opportunité politico-législative.

La différenciation entre ces deux sphères d'activité présente une grande importance. Elle a été effectuée partout où il existe des communes organisées et où toute l'administration publique n'est pas exercée par les autorités administratives de l'Etat.

Issue des circonstances sociales, économiques et géographiques spéciales, la commune a apporté avec elle dans son organisation administrative ses intérêts locaux particuliers. Sa structure sociale, économique et géographique crée et développe donc naturellement ses intérêts spéciaux, qui, cependant, ne signifient pas qu'ils sont opposés à ceux de l'État. Ces intérêts communaux doivent être compris juridiquement dans le sens que la commune, en tant que partie organique de l'organisation administrative de l'État, poursuit, à côté des buts intimement liés aux intérêts généraux sur son territoire, également une tâche d'un caractère purement local, qui sert exclusivement à ses propres besoins. Leur particularité n'est pas une création artificielle, elle est le produit du milieu social et géographique. A cette particularité naturelle des intérêts locaux de la commune, l'État n'a donné que la consécration légale, c'est-à-dire qu'il reconnaît leur existence. C'est pourquoi il est naturel qu'ils soient laissés à la seule compétence de la commune.

Dans l'exercice des fonctions de sa sphère d'activité autonome, la commune est indépendante. Elle exerce son activité à sa meilleure convenance, dans le cadre des lois existantes. Les organes élus de la commune décident de tout ce qui doit être fait d'une façon indépendante, au moment et dans la mesure qu'ils jugent utiles. La commune agissant ainsi se trouve, par conséquent, placée vis-à-vis de ses affaires comme n'importe quel particulier vis-à-vis de ses propres intérêts. Il est naturel que la commune y soit intéressée, étant donné qu'il s'agit d'affaires qui lui sont siennes et dont l'initiative ne vient pas du dehors, ni de la loi, ni des autorités supérieures, mais d'elle-même, et qu'elle trouve son fondement dans son intérêt bien compris. Dans sa sphère d'activité propre, la commune justifie sa raison d'être ; sans cette activité, sa raison d'être même n'existerait pas. Tous ces facteurs ont leur influence sur ses décisions et la prudence avec laquelle elle exerce ses fonctions.

Le contrôle auquel est soumise la commune relativement aux affaires de sa compétence propre, soit que ce contrôle soit confié à un corps autonome supérieur, soit qu'il soit exercé par les autorités de l'État, a un caractère tout à fait différent du contrôle exercé par les autorités supérieures sur l'activité des autorités de l'État qui sont inférieures dans la hiérarchie administrative, ou du contrôle exercé par les autorités de l'État sur la commune en tant qu'organe exécutif des fonctions déléguées. Le contrôle sur la commune dans les affaires de sa sphère d'activité autonome est indirect, il ne touche pas, en principe, les affaires particulières de cette sphère, mais il est exercé sur l'activité de la sphère autonome en général, dans le but qu'elle ne s'éloigne pas des fins auxquelles la commune doit servir. Les moyens de ce contrôle sont strictement limités par la loi ; toute transgression de cette limitation représente à l'égard de la commune une violation juridique. La sphère d'activité propre constitue un droit subjectif de la commune, protégé par la loi de la même manière que sont protégés les droits subjectifs des particuliers. Toute immixtion dans cette sphère, en dehors de la loi, autorise la commune à prendre les mesures de protection juridique que lui donne l'ordre juridique établi, aussi bien qu'à toute autre personne morale.

Ce contrôle change à l'égard des affaires déléguées. Dans ce cas il s'agit des affaires de l'administration publique, exercées au nom de l'État et dans son intérêt sans qu'il y ait lieu de se préoccuper de savoir si la commune comme telle est intéressée dans ces affaires et dans quelle mesure elle est intéressée.

Dans les affaires de la sphère d'activité déléguée, le contrôle des autorités de l'État se base sur le rapport de subordination à l'autorité supérieure dans la hiérarchie administrative ; dans l'exercice de ce contrôle, l'autorité de l'État n'apprécie pas seulement la légalité des actes des organes de la commune, mais aussi leur opportunité. Le

rapport de la commune vis-à-vis de l'autorité de l'Etat compétente est le rapport de subordination directe : en principe c'est à l'autorité de l'Etat qu'appartient l'initiative. Mais, dans la mesure dans laquelle les dispositions de la loi ou les autorités de l'Etat les laissent à la commune, une certaine indépendance ou le pouvoir discrétionnaire ne peuvent aucunement se substituer à l'intérêt pour les affaires de sa sphère d'activité autonome. Le sentiment de subordination et de dépendance, c'est-à-dire l'absence de l'intérêt propre en tant que mobile, sont des causes d'absence d'initiative agissante. On évite même, dans la mesure du possible, la gestion des affaires qui ont été expressément ordonnées ; on ne travaille que parce qu'on y est obligé. Les moyens coercitifs dont dispose l'autorité administrative supérieure ne peuvent jamais remplacer l'action naturelle de l'intérêt dans la sphère d'activité autonome.

Les fonctions déléguées peuvent toujours être retirées à la commune par les autorités de l'Etat.

SECTION I

Fonctions propres

En tant que corps autonome, la commune se présente tout d'abord comme sujet d'une sphère d'influence reconnue par la loi dans laquelle elle dispose d'une compétence administrative déterminée et de droits propres. Cette sphère d'activité autonome englobe, en général, tout ce qui concerne les intérêts des communes, tout ce qui peut être réalisé dans le cadre de leur territoire et par leurs propres moyens. Ces affaires peuvent être énumérées séparément, ou déterminées par une clause générale (1). Cette seconde procédure correspond mieux au principe d'autonomie : les communes ne sont pas réduites à une sphère d'activité déterminée ; elles peuvent élargir celle-ci et la développer suivant les exigences de temps. En outre, la sphère d'activité autonome de la commune est tellement multiple et diverse qu'il est impossible d'énumérer toutes les affaires qui forment son

(1) La détermination de l'activité autonome par une clause énumérative existe en pratique, paraît-il, seulement en Angleterre où la grande liberté des unités autonomes est compensée par le système d'autorisations spéciales ; pour toute nouvelle compétence qui n'est pas prévue par les lois existantes, les organes locaux doivent s'adresser au Parlement en vue de cette autorisation (sous forme de lois spéciales — *Private bills*).

objet ; elle est réellement illimitée. Mais, d'autre part, beaucoup de communes pourraient négliger alors leurs devoirs fondamentaux. C'est pour cette raison que dans le cas de détermination de la compétence communale par une clause générale, on distingue son service obligatoire de son service facultatif.

Cette seconde procédure de détermination de la compétence de la commune a été adoptée aussi par la nouvelle Loi communale. Celle-ci détermine la compétence de la commune dans la clause générale suivante : « La sphère d'activité de la commune englobe toutes les affaires qui touchent les intérêts de la communauté communale et qui se rapportent au progrès économique, culturel et social de la commune » (art. 76).

Mais, tout de suite, dans le même article (76), la Loi prescrit que cette activité doit comprendre « dans la mesure nécessaire » les fonctions suivantes :

1) administration du patrimoine communal (vote du budget, emploi des impositions communales, conclusion des emprunts, achat, vente et location de la propriété communale, fondation des entreprises communales) ;

2) organisation des transports communaux (construction et entretien des routes, des ponts, des bacs, des canaux, pavage des places et des rues, éclairage) ;

3) assistance des pauvres et des malades, éducation des enfants pauvres et délaissés, soutien des institutions et des associations de bienfaisance ;

4) prévoyance sociale (organisation du service médical, du service de maternité et d'ambulance, lutte contre les maladies contagieuses, adduction d'eau potable, encouragement à la construction des habitations salubres, éducation physique de la population, organisation du service des sapeurs-pompiers, répartition des vivres) ;

5) développement de l'économie nationale en général (fondation et soutien des coopératives, fournitures de semen-

ces sélectionnées, d'arbres fruitiers, de vigne, du bétail de race pour la reproduction, organisation du service vétérinaire et de la lutte contre les maladies contagieuses animales, pisciculture, amélioration de la fertilité de la terre, régularisation des ruisseaux et des torrents, fondation des établissements d'épargne) ;

6) organisation et développement de l'instruction publique (construction d'écoles, fondation de bibliothèques, de salles de lecture, de cours agricoles, de cours ménagers, de cours analphabétiques, d'associations pour le développement de l'instruction publique, organisation de conférences publiques).

Ces tâches, énumérées par la Loi, ne sont pas toutes obligatoires (par exemple, la construction d'un pont ne peut pas être obligatoire pour une commune qui n'a pas de fleuve). A notre avis, cette énumération est faite uniquement à titre d'exemple. Il est tout à fait impossible d'énumérer toutes les affaires qui entrent dans la sphère d'activité propre de la commune, parce que les besoins de la vie locale peuvent susciter un nombre infini de tâches dont la commune aura à s'occuper en vue de son développement. Dans le cadre fixé par la Loi, la commune doit seule apprécier la nécessité et décider dans quelle mesure cette nécessité s'est manifestée. La Loi dit : dans la mesure nécessaire, et non pas : dans la mesure des moyens disponibles.

Cependant, beaucoup de fonctions qui d'après la nouvelle Loi incombent à la commune, avaient été déjà autrefois réglementées par des lois spéciales et par des ordonnances à base légale. Dans l'exercice de ces fonctions le droit de décision propre de la commune est plus ou moins limité. Liée par des prescriptions légales, la commune ne possède le droit propre de décision que dans la mesure de ces prescriptions légales.

SECTION II

Fonctions déléguées

Les communes, en tant qu'unités administratives, ont toujours cherché à conserver leurs fonctions originaires. A l'époque de l'absolutisme, le pouvoir central a tout à fait supprimé les fonctions particulières propres des autorités communales. Sous le régime constitutionnel, ces fonctions ont été de nouveau transférées à la commune, mais sans lui donner le droit de décision propre. Dans le régime parlementaire, la commune a été réintégrée dans toutes ses fonctions propres, mais en dehors de ces fonctions autonomes, les communes se sont vues attribuer ou maintenir certaines affaires de l'administration générale qu'elles devaient exercer à la place des autorités de l'Etat. Ces fonctions déléguées ont placé la commune sous un contrôle plus sévère des autorités administratives.

Ainsi que pour les fonctions de la sphère d'activité autonome, de même pour les fonctions déléguées, il est possible de prescrire par une clause générale, l'obligation pour les communes de s'acquitter de toutes les tâches qui peuvent leur être imposées ou alors de limiter le droit des autorités administratives, afin qu'elles ne délèguent à la commune que certaines fonctions spéciales. Dans le premier cas la

commune devient le serviteur de l'administration de l'État ; son indépendance est entravée par un grand nombre de fonctions déléguées. La commune est obligée d'entretenir un grand cadre de fonctionnaires chargés d'expédier des affaires d'autrui, ce qui peut causer l'affaiblissement des finances communales. Dans le second cas, la commune est obligée par la loi d'expédier des affaires pour le compte de l'État ; elle est fixée d'avance sur la nature et le nombre de ces affaires, ce qui lui permet, par conséquent, d'organiser d'avance le service nécessaire. Cette seconde forme de délégation est plus conforme aux conceptions fondamentales de l'État moderne.

La Loi sur les communes s'est décidée pour une forme de délégation intermédiaire. Elle énumère certaines affaires et les met à la charge de la commune, tandis qu'elle détermine toutes les autres affaires de l'administration déléguée, dans une disposition de caractère général.

Ainsi la Loi impose à la commune certaines fonctions de police locale, mais seulement pour autant qu'elles ne sont pas réglementées déjà par des dispositions existantes et pour autant qu'elles ne sont pas exercées par les autorités de l'État (art. 77) (1).

En ce qui concerne le service de police locale, il existait une opposition complète entre les législations qui étaient en vigueur en Serbie et dans les territoires de l'ancienne Autriche-Hongrie. En Serbie, la police en général et, par conséquent la police locale aussi, était de la compétence

(1). « La commune exerce les fonctions de police locale autant qu'elles ne sont pas exercées par le pouvoir administratif, et plus particulièrement, la commune :

1) veille à la sécurité publique des personnes et des biens, aux mœurs et au bon ordre dans la commune ;

2) exerce le contrôle sur les étrangers, sur les individus indésirables et empêche la mendicité ; organise le service d'immatriculation des étrangers, des ouvriers et du personnel domestique ;

3) exerce le contrôle sur les hôtels, restaurants, cafés, et autres

exclusive de l'administration de l'Etat, et dans la mesure dans laquelle les affaires de police étaient exercées par les organes de la commune, ces fonctions étaient exercées d'après les ordres et suivant les instructions de l'Etat, c'est-à-dire en vertu de la délégation. Sur le territoire de l'ancienne Autriche-Hongrie, les fonctions de police faisaient partie de la sphère d'activité autonome ; la police locale faisait partie intégrante de l'autonomie communale.

Nous pensons que la police locale aurait dû être attribuée, c'est-à-dire laissée à la compétence autonome des communes, car « l'expérience acquise dans les régions où la police locale faisait partie intégrante de l'autonomie communale, n'est pas de telle nature qu'on pourrait exiger un changement quelconque à cet égard. D'ailleurs, le caractère de l'objet lui-même montre que la police locale est une des attributions fondamentales de la compétence autonome de toute commune » (1).

La Loi a confirmé à la commune dans les affaires de police locale le pouvoir en ce qui concerne les contraventions « en tant que la sanction pour ces contraventions n'est pas de la compétence d'autres autorités ». La commune exercera ces attributions pénales » en vertu des règlements

établissements similaires et autorise la durée du temps du travail ; autorise les concerts et bals publics ;

4) entreprend des mesures de protection contre les maladies contagieuses ; organise le contrôle sur les poids et mesures, sur les abattoirs, sur les maisons de vente de vivres et sur les marchés et foires ;

5) veille à la sécurité de la circulation, à l'entretien et à la propreté des routes, des ponts, des rives, des fleuves, des ruisseaux, des fossés, des puits, des abreuvoirs et sur toutes les installations publiques en général ;

6) organise le contrôle des constructions en cours et donne des permissions de construire, entreprend des mesures de protection contre les incendies et autres catastrophes de ce genre ;

7) organise le service de la police des champs, réglemente le pâturage et applique les ordonnances de police sur le développement de l'agriculture et de l'élevage et collabore à la lutte contre les maladies contagieuses animales » (art. 77).

(1) Stévan Sagadine : Revue *La Police*, Belgrade, avril 1930, p. 299.

locaux et des ordonnances locales, « dit l'article 78.

Ce pouvoir de la commune est limité d'une double façon. D'une part, son objet ne peut être qu'une contravention aux règlements locaux et aux ordonnances locales. Dans le cas où, — dans un ordre administratif, qui n'est ni un règlement local ni une ordonnance locale (par exemple un ordre édicté par les autorités de l'Etat), — la commune n'est pas mentionnée explicitement en qualité d'autorité de simple police, elle n'est pas compétente pour prononcer des sanctions. D'autre part, la commune ne peut prononcer des sanctions que si l'objet de ces sanctions constitue une contravention contre son règlement local ou son ordonnance locale, c'est-à-dire contre une prescription locale obligatoire à caractère général.

D'après l'article 80, les communes sont obligées d'organiser le service postal jusqu'au bureau de poste de l'Etat le plus proche si ce bureau n'existe pas dans la localité et d'organiser le service de distribution du courrier.

Etant donné que le service des postes, téléphones et télégraphes est exploité par l'Etat, cette tâche imposée à la commune est une nouveauté. On a abandonné le principe de l'exploitation exclusive par l'Etat de ce service. Les bureaux de poste communaux, là où ils seront organisés, auront les mêmes fonctions que ceux de l'Etat. Les règlements plus détaillés de ce service seront prescrits par le ministre des Communications, d'accord avec le ministre de l'Intérieur.

En outre, « la commune est obligée de collaborer également dans d'autres affaires de l'administration de l'Etat, suivant les ordonnances existantes et suivant les ordres légaux des autorités de l'Etat. Des nouvelles fonctions peuvent être confiées à la commune par une loi, mais en même temps, celle-ci doit prévoir les ressources pour la couverture des frais qui seront occasionnés par l'exercice de ces nouvelles fonctions » (art. 79).

La commune est obligée de s'acquitter aussi dans l'avenir de toutes les fonctions qu'elle a exercées jusqu'alors pour le compte de l'Etat d'après les lois spéciales. Ces fonctions ont déjà été multiples, ainsi que les dépenses qu'elles occasionnent. Les communes sont obligées de les acquitter au moyen de leurs propres ressources. Il en est ainsi pour de nombreuses fonctions qui leur sont imposées par différentes lois, comme par exemple, les lois fiscales, les lois sur les mutilés de guerre, sur les écoles, sur l'organisation militaire, sur la corvée etc., (les communes sont obligées de payer les loyers des instituteurs, des sous-préfetures, d'organiser le service de statistique, de tenir les registres fiscaux et électoraux, de procéder aux enchères, d'organiser le service relatif aux impôts et au recrutement militaire etc.). Les règlements existants, concernant tous ces services restent en vigueur. Dans le cas où la commune a été dédommée jusqu'à présent pour ces services, elle le sera aussi dans l'avenir et dans le cas contraire elle n'aura aucun droit au dédommagement. Il suffit que toutes ces affaires aient été confiées à la commune même par un règlement édicté en vertu d'une loi. En ce qui concerne les nouvelles affaires qui pourraient être confiées à la commune, il est exigé explicitement qu'elles lui soient confiées par une loi.

Cette loi doit en même temps prévoir les ressources destinées à couvrir les frais qu'occasionneraient à la commune ces nouvelles fonctions. Le législateur se réserve donc le droit de transférer à cette dernière, à son gré, des nouvelles fonctions, mais ne prévoit pas qui en supportera les frais, l'Etat ou la commune. Cette question sera résolue par les dispositions légales spéciales qui confieront ces nouvelles fonctions à la commune. En jugeant d'après l'état actuel de choses, dans la plupart des cas ces frais seront supportés par la commune.

Les affaires dont il est question dans l'article 79 sont

innombrables. Presque toute loi prévoit quelque fonction à exercer par la commune en qualité d'organe de l'administration de l'Etat. C'est pour cette raison que la Loi n'énumère pas ces fonctions car cela n'aurait aucun sens réel.

Le rôle de la commune dans la vie sociale devient de plus en plus important ; on exige d'elle des devoirs de plus en plus grands. Elle devient de plus en plus un organisme d'affaires dont l'activité se manifeste tout d'abord par toute une série de fonctions à caractère purement autonome. Son activité doit être consacrée en premier lieu, au progrès culturel de ses habitants ainsi qu'à la protection et au développement de leurs intérêts économiques et à leur assurance sociale. Ce sont les devoirs communaux auxquels elle doit répondre sans quoi, à notre avis, son existence n'aurait aucune raison d'être, du moins en tant qu'unité autonome.

D'autre part, l'Etat ne peut pas renoncer aux droits qu'il possède à l'égard des corps autonomes ; il en crée ainsi des unités politico-administratives de dernier degré, en leur confiant l'exercice de certaines de ses attributions propres. Si ces corps autonomes s'occupaient exclusivement de leurs affaires propres, ils « seraient réduits à de simples communautés sans aucune attribution de pouvoir et de force ni d'autre but que la protection des simples intérêts spéciaux » (1).

En ce qui concerne la délégation des fonctions, il est très important de fixer une limite précise qui ne doit pas être dépassée. A cet égard, il faut établir une proportion exacte, une relation raisonnable. Si l'Etat impose aux corps autonomes un grand nombre de charges auxquelles ils ne peuvent pas répondre, il s'ensuit une négation totale du principe de l'autonomie ; dans ce cas, les communes sont

(1) Miloslav Stoyadinovitch : *Revue Commune contemporaine*, Belgrade, mai-juin 1932, p. 315.

réduites en quelque sorte, à de simples succursales de l'administration de l'Etat (1).

Dans tous les Etats dans lesquels les communes sont organisées suivant le principe de l'autonomie, on remarque une tendance pour l'Etat de ne pas rejeter de très grandes charges sur les communes et une tendance également pour que l'Etat procure, lorsque des affaires sont confiées à la commune, en même temps les moyens nécessaires à leur exercice. L'Etat est obligé surtout de prendre à sa charge les traitements des fonctionnaires communaux chargés d'assumer les fonctions déléguées ou du moins d'y participer par ses subventions.

Dans l'examen logique des relations entre les fonctions que la commune exerce pour le compte de l'Etat et celles à caractère purement autonome, se reflète la raison de l'organisation de l'autonomie contemporaine.

Cependant, en Yougoslavie nous remarquons la tendance de l'Etat, de rejeter sur la commune un grand nombre de ses fonctions, ce qui est peu raisonnable et anormal. C'est un grand mal qui a toujours pesé sur nos communes et qui pèse surtout actuellement.

A ce propos, il faut souligner que dans certaines communes, les 75 % des dépenses sont absorbées par les fonctions déléguées et seulement 25 % sont disponibles pour les affaires autonomes et le traitement du personnel, qui est obligé de consacrer deux tiers de son temps à l'expédition des affaires de l'administration de l'Etat. Il est compréhensible que les fonctionnaires des services communaux occupés à tel point par les fonctions déléguées ne puissent pas se consacrer suffisamment à la gestion des affaires de caractère purement communal, ce qui nuit naturellement aux intérêts de l'autonomie.

Au lieu de décharger les communes des obligations trop

(1) Compte-rendu de la Chambre, livre II, 1933, p. 106.

nombreuses qui leur sont imposées, notre Etat, au contraire, leur donne toujours des charges nouvelles. En dehors de toutes les autres fonctions qui lui sont imposées, la commune est obligée par la nouvelle Loi d'assumer aussi le rôle d'un facteur, sans être dédommée des frais qui seront causés par l'organisation du service postal. De telles dispositions légales qui surchargent les communes enlèvent aux corps autonomes toute leur signification réelle. Par là, les communes deviennent de plus en plus absorbées par l'administration de l'Etat et perdent leur caractère autonome originaire, en devenant de simples unités administratives.

En ce qui concerne l'état des finances communales, elles sont fort peu brillantes. Bien que les dépenses communales marquent une tendance vers la réduction (elles sont déjà réduites jusqu'à une limite extrême), leurs recettes ne sont pas en proportion avec cette réduction. La diminution des recettes cause très souvent le déficit budgétaire qui, dans certaines communes, atteint des proportions non permises.

Quelle est exactement la cause de cette situation ?

Il est clair que le fléchissement des recettes municipales est causé par la crise économique générale. Mais il existe aussi d'autres causes. Il en est ainsi du fait devenu courant, que d'une part, on enlève aux communes certains de leurs revenus les plus sûrs et que d'autre part, elles sont exposées à de nouvelles tâches qui occasionnent des dépenses énormes. En examinant ce fait « on a l'impression qu'en édictant de telles dispositions légales, on ne tient pas suffisamment compte des capacités réelles des corps autonomes » (1).

Ce transfert des fonctions de l'Etat sur les communes a aussi cet inconvénient que les dépenses occasionnées par

(1) Radovan Drachkovitch : *Revue Notre autonomie*, Belgrade, novembre-décembre 1932, p. 386.

l'exercice de ces fonctions monteront car, « tandis que ces dépenses si elles étaient couvertes par le budget de l'État, n'auraient pas pu être dépassées, les directeurs de l'administration générale compétents qui couvriront ces dépenses par des moyens provenant des budgets communaux en disposeront d'une façon illimitée, étant donné qu'ils sont en même temps les organes de contrôle de l'autonomie communale » (1).

Déjà pour cette raison capitale, on ne devrait pas rejeter sur les communes un trop grand nombre de fonctions de l'administration générale et, pour toutes ces fonctions déléguées, il leur faudrait assurer les moyens nécessaires, par la participation de l'État.

(1) Radovan Drachkovitch, op. cit., p. 386.

CHAPITRE VI

FINANCES COMMUNALES

La Yougoslavie ne possède pas encore à l'heure actuelle une législation uniforme sur les finances locales. Il lui manque en particulier une législation régissant minutieusement la vie financière des communes. Cette uniformité n'a d'ailleurs pas été facile à réaliser. Au lendemain de la formation du nouvel État, comme nous l'avons dit, les autorités responsables se sont trouvées en présence de plus de six législations différentes, sous le régime desquelles vivaient les diverses provinces de la nation yougoslave. Parmi ces systèmes financiers disparates et souvent contradictoires, il fallait procéder à un remaniement et à une adaptation aux circonstances nouvelles, en vue de concilier les besoins légitimes et l'amour-propre des localités avec l'intérêt supérieur de l'État.

L'opposition plus ou moins violente entre les tendances centralisatrices et les réactions autonomistes qui dominent l'évolution politique de la Yougoslavie depuis sa formation — et qui sont d'ailleurs tout à fait dans la logique des cho-

ses et de l'évolution historique de la plupart des pays — se sont manifestées aussi dans ce domaine. Il n'y a là rien que de très naturel, l'organisation financière des unités locales étant étroitement liée et, pour ainsi dire, subordonnée à leur organisation administrative. Autrement dit, c'est le degré d'indépendance administrative des autorités locales envers le pouvoir central qui détermine le système des finances locales.

Nous n'envisageons dans cette étude, bien entendu, que les municipalités et rien que les municipalités rurales, les autres sortant du cadre de notre étude. Mais avant de procéder à l'analyse du système des finances communales d'après la Loi du 14 mars, nous croyons utile de mettre en relief quelques éléments d'ordre général, en intime liaison cependant avec le problème traité.

Il est à remarquer que dans les régions de Serbie dont l'armature administrative a servi de base à l'organisation du nouvel Etat yougoslave, les administrations locales ne jouissaient pas d'une autonomie réelle, bien que la loi municipale serbe reconnaissait le principe de l'autonomie locale. L'Etat était fortement centralisé et les autorités municipales, quoique élues au suffrage universel, direct et secret, se trouvaient sous une forte surveillance du pouvoir central. Même les villes n'avaient aucune tradition municipale ; elles étaient des agglomérations de date récente et ne possédaient aucun statut propre.

Dans les provinces incorporées dans le nouvel Etat yougoslave et réunies à la Serbie, au contraire, à défaut de vastes droits politiques s'exerçant vis-à-vis du gouvernement central, il y avait des villes qui possédaient en même temps qu'un statut propre, l'autorisation de porter le titre de *cités royales libres* et de nombreux privilèges consistant surtout dans le droit de lever certains impôts et de percevoir des taxes et des prestations de toutes sortes. A défaut

d'indépendance politique, il y avait dans les villes une autonomie locale incontestable et c'est dans ces villes qu'était concentré et cultivé l'esprit national.

Le gouvernement de Belgrade ne pouvait pas méconnaître cet état de choses et, malgré sa tendance de centralisation et d'uniformisation, il s'est vu obligé de ménager certaines susceptibilités et, dans l'exercice de son droit de contrôle sur les autorités autonomes, il a été forcé d'assouplir certaines règles, appliquées indiscutablement dans l'ancienne Serbie.

A défaut d'une loi générale sur la gestion financière des communes, c'est par voie administrative, au moyen de règlements, décrets et circulaires ministérielles, qu'a été créée au cours des 14 années de vie politique commune, une armature juridique de l'organisation financière communale. Cette armature s'inspirait des dispositions législatives en vigueur en Serbie, et des principes consacrés autant par la théorie que par l'expérience dans les autres pays.

La Loi du 14 mars est donc, sous le rapport des finances locales, un premier pas dans la voie d'une organisation uniforme pour tout le pays. Etant une loi administrative organique et non pas une loi spéciale relative à la gestion des finances communales, elle ne contient, bien entendu, que des dispositions d'ordre tout à fait général (18 articles en tout) laissant à une loi ultérieure le soin de régler cette matière dans le détail.

Un des problèmes les plus importants qui conditionne la réalisation de l'autonomie communale, est celui des moyens indispensables pour remplir les devoirs qui incombent à la commune. Sans ressources financières assurées l'autonomie communale ne serait qu'illusoire ; elle ne serait qu'un corps sans âme. Mais la question des finances communales ne peut être résolue d'une façon totalement séparée, étant donné qu'elle se trouve en étroite connexité avec les finances banales et les finances de l'Etat.

Cette question « présente un problème délicat et complexe, qui touche profondément, non seulement les intérêts des contribuables, mais également les intérêts vitaux de l'économie nationale » (1) ; elle obtiendra sa solution définitive, conforme aux exigences des lois modernes de la science sociale et financière, dans la loi sur les finances locales qui fait partie d'un ensemble législatif ayant pour but une réforme de notre système fiscal. Ici, nous ne voulons qu'insister sur la nécessité urgente du vote d'une telle loi qui aurait pour objet l'assainissement de nos finances publiques en général.

Avant de passer à l'étude des dispositions financières de la Loi du 14 mars, nous croyons utile de mettre sous les yeux du lecteur deux tableaux qui présentent l'exposé des dépenses et des recettes des administrations locales en Yougoslavie pour les années 1930 et 1931. A cette époque il y avait en tout 4.730 administrations locales dont : 4.232 communes rurales, 489 municipalités des villes et 9 banovines.

Tableau des dépenses des administrations locales

en 1930 et 1931

(en millions de dinars)

	1930	1931
Communes rurales	697.5	604.2
Municipalités des villes	1.814.4	1.814.1
Banovines	874.5	907.3
Total	3.386.4	3.325.6

(1) Mihailo Milochévitch : *Revue Commune contemporaine*, Belgrade, mai-juin 1931, p. 365.

TABEAU DES RECETTES DES ADMINISTRATIONS LOCALES EN 1930 ET 1931

	Centimes additionnels	Droits d'octroi	Taxes	Prestation pour les routes	Total 1931	Total 1930
Communes rurales.	499.791.291	37.768.789	23.318.481	4.533.528	565.412.089	593.830.341
Villes	246.525.401	294.398.965	203.428.453	30.299.278	744.652.097	817.883.061
Banovines	233.690.113	166.772.354	72.353.522	41.167.631	513.983.620	511.887.382
Total en 1931	980.006.805	498.940.108	299.100.456	76.000.437	1.854.047.806	1.923.600.784
Total en 1930	1.036.716.348	512.781.693	348.097.247	26.005.496	1.923.600.784	

Le budget communal (art. 45). — Le budget communal est la base de l'administration financière de la commune. La durée de l'année financière et de l'exercice budgétaire est la même que dans le budget de l'Etat, c'est-à-dire que l'exercice commence le premier avril et dure 12 mois, à savoir, jusqu'au 31 mars de l'année suivante, plus la période complémentaire qui comprend cinq mois, et aboutit ainsi au 31 août.

La loi contient une énumération, qui n'est pas limitative, des dépenses de matériel et des dépenses de personnel, sans faire de distinction entre les dépenses d'ordre obligatoire et les dépenses d'ordre facultatif.

En ce qui concerne les recettes, la loi distingue implicitement deux sortes de recettes : a) les recettes ordinaires, les revenus des biens communaux et des entreprises etc, qui doivent normalement suffire aux dépenses de la commune ; ces revenus n'ont pas un caractère de charges fiscales ; b) les charges fiscales, établies en vue de couvrir l'excédent des dépenses auxquelles la commune ne peut faire face au moyen de recettes ordinaires. Ce sont, au sens large du terme, les impôts. Ils se répartissent entre les contributions directes et indirectes. Les premières sont constituées par les centimes additionnels, représentant un certain pourcentage, soit de l'impôt direct de l'Etat, soit aussi des impôts indirects de l'Etat — droits de consommation, par exemple — ce qui est plus rare (1). Quant aux impositions communales, représentant un certain pourcentage des impôts de l'Etat (directs ou indirects), c'est-à-dire des surtaxes ou des centimes additionnels, elles sont en quelque sorte, subordonnées aux impôts de l'Etat. En effet, la commune n'est pas libre dans le choix de la matière imposable et ses centimes additionnels sont attachés au

(1) Par ex. 120 % des centimes additionnels signifieraient que sur 100 dinars d'impôts grevant le revenu du contribuable viennent s'ajouter encore 120 dinars pour le compte de la commune.

principal de l'Etat ; au-dessus d'un certain taux ils doivent obtenir l'approbation de l'autorité supérieure.

Les contributions indirectes proprement dites, au contraire, confèrent à la commune le pouvoir d'établir d'une façon quasi-autonome les impôts et représentent le domaine où s'exerce, dans une certaine mesure, librement leur initiative et, pour ainsi dire, leur invention fiscale. C'est pourquoi il est expressément ordonné par la Loi que, non seulement le montant, mais l'établissement de ces impôts soit soumis à l'approbation préalable de l'autorité supérieure dont relève la confirmation du budget. C'est une précaution qui s'est imposée au législateur à la suite de nombreuses expériences défavorables qu'a faites dans ce domaine l'autorité centrale avec les administrations locales. Certaines municipalités, en effet, étaient inépuisables dans la recherche de nouvelles ressources et c'est surtout aux taxes les plus inattendues et aux droits de consommation qu'elles avaient le plus volontiers recours pour frapper les objets les plus divers et les moins propres à être imposés. Lorsque ces taxes et droits d'octroi grevaient la production (du charbon, d'électricité, minière etc.) ou bien la circulation des produits, ils risquaient de devenir une entrave sérieuse au commerce et à l'industrie et allaient directement à l'encontre de la politique financière de l'Etat et de l'économie nationale. Certaines communes avaient aussi tendance à se servir des droits d'octroi comme d'une source de barrière douanière destinée à favoriser l'industrie locale, en lui réservant l'exclusivité du marché, aux dépens des consommateurs ou industries concurrentes. Vu l'interdépendance étroite entre les intérêts du fisc et les intérêts des corps autonomes, l'Etat ne manquait pas de surveiller de très près toutes ces initiatives fiscales des communes et d'en réprimer les excès.

Contrôle de la gestion financière communale. — Par le

contrôle exercé sur l'administration locale s'exprime le degré de dépendance de la commune et aussi celui de son autonomie vis-à-vis du pouvoir central. Ce contrôle s'exerce par l'intermédiaire des trois autorités suivantes : le sous-préfet, le ban et le ministre des Finances.

La surveillance du sous-préfet est la plus directe et porte aussi bien sur la forme que sur le fond du budget. En cas de divergence entre le sous-préfet et le conseil municipal qui refuserait d'accepter les observations de celui-ci, le conflit est tranché par le ban.

Les budgets communaux dont le montant des centimes additionnels n'excède pas 50 % de l'impôt d'Etat servant de base, sont approuvés par le sous-préfet, agissant en qualité d'organe délégué du ban.

Les budgets communaux dont les centimes additionnels s'élèvent jusqu'à 200 % sont soumis à l'approbation du ban et ceux dépassant ce pourcentage relèvent du ministre des Finances. C'est donc, en réalité, entre ces deux organes qu'est réparti le contrôle de la gestion financière de la commune, le droit de contrôle du sous-préfet en matière d'autorisation de budget lui appartenant par délégation administrative.

Dans cette division des compétences de contrôle des finances communales apparaît une certaine déconcentration du pouvoir, qui n'existait pas auparavant. Tandis qu'avant la Loi du 14 mars, l'énorme majorité des budgets communaux se concentrait au Ministère des Finances qui, pour se décharger de ce travail écrasant, avait dû délimiter, par voie de règlements, sa compétence avec les anciennes régions d'abord et avec les banovines ensuite, une déconcentration a été organisée d'une manière plus intense et plus durable avec les dispositions de la Loi du 14 mars.

Si les organes communaux sont tenus, aux termes de la Loi de déposer le budget dans un délai de trois mois avant

le commencement de l'exercice, soit jusqu'au 1^{er} janvier, ils sont par contre protégés contre la négligence éventuelle des autorités supérieures, puisque le budget communal entre automatiquement en vigueur si, un mois après sa réception, l'autorité qui en est saisie, n'a pas apporté sa décision.

Le vote et l'approbation du budget communal. — Avant d'obtenir sa rédaction définitive au conseil municipal et bien avant d'être examinée par les autorités supérieures, le projet du budget communal est soumis, en premier degré, à l'appréciation des habitants de la commune. A cette occasion tout membre de la commune, ainsi que toute personne assujettie au paiement de l'impôt direct dans la commune, sont en possibilité de faire toutes les observations qui leur plaisent, et dont juge en dernier ressort le sous-préfet. Ces observations ont donc pour but d'appeler l'attention du sous-préfet, — qui est le pouvoir de contrôle le plus direct — sur les défauts éventuels du budget communal.

Cette publication du projet de budget avant son vote définitif par le conseil municipal avec le droit pour les citoyens d'y porter leurs observations est une innovation sur le territoire de la Serbie et du Monténégro, où cette prérogative n'était pas prévue par la loi municipale (1).

Il est à remarquer que l'autorité supérieure qui, en premier ressort, examine le projet de budget communal, ne peut y opérer aucune modification. Elle ne peut faire que des observations sur le fond ou la forme du budget, mais ces observations ne sont point obligatoires pour le conseil municipal, et c'est le ban qui doit se prononcer sur leur bien, fondé.

Tout au contraire, la Loi ne pose aucune limite aux pouvoirs du ban et du ministre des Finances dans l'exercice

(1) Aleksandar L. Davinitch : *Revue Journal municipal de Belgrade*, N° 4, 1933, p. 292.

de leur contrôle sur les finances locales, qui s'exprime au moment de la confirmation du budget. Ce pouvoir est pratiquement quasi-illimité. L'article 97 de l'ancienne Constitution de 1921, disposait d'une façon catégorique que le ministre des Finances est investi du contrôle suprême sur la gestion financière des administrations locales. De cette disposition constitutionnelle découlait la dépendance étroite dans laquelle se trouvaient les communes et les autres administrations locales au point de vue financier vis-à-vis du pouvoir central. Quoique ce principe n'ait pas été explicitement formulé dans la Constitution du 3 septembre 1931, le ministre des Finances a maintenu en fait, le contrôle suprême à l'égard des communes. Ce même pouvoir et même plus vaste comme il vient d'être dit, appartient également au ban. Il consiste non seulement à faire des observations au projet soumis, s'il est en opposition avec les dispositions des lois en vigueur, mais il va jusqu'à pouvoir le refondre complètement, ce qui est certainement contraire au principe de l'autonomie locale.

Ainsi les autorités de contrôle, ban et ministre des Finances peuvent modifier à leur gré les budgets communaux ce qui est en opposition directe avec le principe fondamental de l'autonomie, c'est-à-dire avec le droit souverain de décision qui appartient aux corps autonomes dans les affaires de leur compétence propre, parce que du fait que l'autorité de contrôle modifie certains points du budget, celle-ci modifie la décision de la commune et lui substitue sa décision personnelle. En principe l'autorité de contrôle ne devrait avoir que le droit de formuler des observations avant de passer à l'approbation du budget proposé. Les organes de la commune examineraient certainement avec plus de scrupules et avec une plus grande connaissance de la situation le bien-fondé des observations des autorités de contrôle que ne le feraient ces dernières qui regardent les choses de loin et d'une façon

bureaucratique, et qui effectuent ces réductions en se conformant à de vieilles routines.

En effet, la liberté budgétaire est pour la commune une nécessité primordiale. Celle-ci doit établir son budget suivant ses besoins et l'autorité de contrôle ne devrait avoir que le droit de formuler des observations et de contrôler les prescriptions fiscales. Le droit de suppression ou de modification de certaines positions du budget, réservé aux autorités de contrôle est donc inadmissible, à part toutefois le cas où les parties intéressées le demanderaient.

Toutefois la tutelle administrative est quelque peu affaiblie par la Loi du 14 mars. Si les observations du ministre des Finances, du fait qu'elles sont obligatoires, peuvent modifier profondément le projet du budget, elles ne peuvent plus aller jusqu'à refondre complètement le projet initial. Elles ne peuvent plus, comme auparavant, porter par exemple d'une façon absolue sur le montant des traitements du personnel municipal. Avant cette Loi le ministre pouvait fixer arbitrairement les traitements en question, sans que le conseil municipal ou bien les particuliers, lésés dans leurs intérêts, eussent la possibilité de recourir à la juridiction administrative. La nouvelle Loi, en effet, dans son article 85, rend compétent le conseil banovinal pour la fixation des traitements minima des employés de la municipalité. Les règlements édictés par les conseils banovinaux ayant, d'après la Constitution, force de loi, il s'en suit que même le ministre des Finances ne pourrait, lors de l'examen du projet de budget communal, abaisser ces traitements au-dessous du minimum fixé.

Mais sous un certain rapport, le principe de l'autonomie locale en matière financière est beaucoup moins respecté dans la nouvelle Loi que dans la législation municipale de la Serbie d'avant-guerre et même dans la législation en vigueur jusqu'au 6 janvier 1929 — date de l'abolition du régime électoral et parlementaire. En effet, tandis que dans

les législations antérieures mentionnées, ce furent les organes de l'organisation locale qui, à des degrés divers, approuvaient le budget communal et en surveillaient l'exécution, dans le régime établi par la Loi du 14 mars, au contraire, toutes les autorités supérieures (sous-préfet, ban, ministre) investies du droit de contrôle sont uniquement des organes d'Etat et des représentants du pouvoir central. Nous n'examinerons pas la question de savoir si ce renforcement de la tutelle administrative est plus opportun au point de vue du bon ordre des finances communales. Nous nous bornons à constater qu'il est la négation du principe de l'autonomie locale.

Exécution du budget communal. — Le contrôle sur les finances communales s'exerce encore à propos de l'exécution du budget qui se trouve sous une dépendance très directe de la part des autorités supérieures, c'est-à-dire celles qui l'ont confirmé. Ainsi, en vertu de l'article 100 de la Loi, les virements entre les crédits des divers articles du budget ne sont permis qu'avec l'expresse autorisation de l'autorité supérieure. Il n'est pas dit dans la Loi d'une façon expresse quelle est cette autorité, si c'est le sous-préfet, le ban, ou bien le ministre des Finances, mais à en juger d'après la rédaction de l'article 98, la compétence en cette matière devrait appartenir à l'autorité qui a approuvé le budget. Ce serait logique ainsi, quoiqu'il en ait été autrement dans l'ancienne pratique. Ainsi par exemple, le ban qui avait confirmé un budget communal se chiffant à 1.000.000 dinars, n'avait pas la possibilité légale d'autoriser une décision du conseil municipal portant le virement d'un crédit de quelques dizaines de dinars à peine. Si l'on admet la compétence du sous-préfet en matière de virement pour tous les budgets communaux, même ceux qui en raison de leur importance, ont dû être approuvés par le ministre des Finances — ce serait vraiment une simplification du con-

trôle administratif et un grand pas dans la voie de la déconcentration du pouvoir. Mais, il reste d'autre part à savoir si le sous-préfet est suffisamment qualifié pour se prononcer en pleine connaissance de cause, sur ces questions ?

Emprunts communaux et aliénation des biens communaux. — En dehors de la confirmation du budget communal, l'approbation des emprunts communaux est certainement l'acte principal par lequel l'autorité supérieure exerce son droit de contrôle sur l'administration financière de la commune. En effet, les emprunts constituent des revenus extraordinaires et si de telles opérations n'étaient pas surveillées, les municipalités dans certains cas pourraient non seulement ruiner leurs finances propres, mais aussi écraser de charges insupportables leurs membres qui sont également des contribuables de l'Etat. C'est pourquoi dans tous les pays, la conclusion des emprunts communaux a toujours été plus ou moins soumise à l'autorité du gouvernement.

La Loi (art. 94) pose deux conditions pour la conclusion d'un emprunt communal : il doit être contracté en vue de couvrir un besoin extraordinaire et avoir en principe une affectation durable. L'amortissement doit en outre se faire d'après un plan arrêté à l'avance. Il en ressort qu'il est interdit à la commune de recourir à l'emprunt pour subvenir à une dépense budgétaire courante, telle que par exemple les dépenses de personnel (traitements, pensions de retraite, allocations etc.). C'est un postulat autant de la science des finances que du bon sens. La seconde limitation relative au but de l'emprunt communal, celle de l'affectation durable, soulève la question de la rémunération et de la productivité des affectations des emprunts communaux. C'est en définitive, une question d'opportunité et l'appréciation de ce dernier critérium dépend de l'autorité supérieure.

C'est là encore une atteinte au principe de l'autonomie et la manifestation du contrôle politique auquel sont sou-

mises les communes yougoslaves. En effet, dans les affaires de sa compétence propre, la commune devrait posséder le droit souverain de décision ; l'appréciation des actes des organes autonomes par l'autorité de contrôle au point de vue de leur opportunité en est la négation totale.

La conclusion des emprunts communaux est subordonnée à un contrôle supérieur de plusieurs organes. En effet le ministre des Finances donne l'approbation pour les contracter de concert avec le ministre de l'Intérieur et après avis favorable du ban.

La même procédure est imposée en cas d'aliénation des biens communaux. Ces dispositions peuvent être justifiées par la précaution prise par le législateur pour préserver les biens de la commune — patrimoine collectif et durable de tous les habitants — contre les dilapidations de certaines administrations locales qui agiraient sous des influences politiques ou autres n'ayant aucun rapport avec une saine gestion financière.

Cette mesure de contrôle est à la rigueur compréhensible, mais ce que nous trouvons tout à fait absurde c'est que toutes les opérations, même celles portant sur une valeur aussi minime que ce soit, doivent être soumises à l'approbation des autorités de l'Etat. Il y a là une règle contraire aux principes de l'autonomie et de plus, les formalités de contrôle retardent sensiblement et sans aucune utilité réelle la procédure d'aliénation. Le contrôle des autorités supérieures ne devrait être prescrit que pour les opérations portant sur les biens au-dessus d'une certaine valeur à déterminer par la loi.

En ce qui concerne le contrôle en matière d'emprunts communaux et de biens communaux, il est assez curieux de mentionner que sur le territoire de la Serbie et du Monténégro, c'était le Conseil d'Etat qui, sur la proposition du ministre des Finances, statuait sur les demandes des communes. Cette compétence était une survivance périmée et

incommode, le Conseil d'Etat, en tant que tribunal administratif suprême, étant par la nature de ses fonctions et par sa constitution, peu propre à exercer cette compétence. Et c'est pourquoi, précisément, celle-ci a été écartée par les dispositions des lois de finances en ce qui concerne les emprunts destinés aux aménagements urbains (construction des conduites d'eau, des centrales électriques etc...), mais elle est demeurée encore en vigueur pour les emprunts ordinaires jusqu'à l'application de la nouvelle Loi qui a complètement supprimé cette ingérance inopportune du Conseil d'Etat dans l'administration financière des communes.

Les instructions relatives à l'exécution des dispositions d'ordre financier de cette Loi, ainsi que les instructions sur le recouvrement des impositions municipales sont données par le ministre des Finances d'accord avec le ministre de l'Intérieur (art. 104).

Nous sommes d'avis que ce dédoublement de compétence en matière financière n'est pas justifié. C'est au ministre des Finances seul, qu'aurait dû être attribué le contrôle purement financier de l'activité communale. L'assentiment du ministre de l'Intérieur n'est probablement qu'une simple formalité. Rien n'indique toutefois ce qui arriverait dans le cas où le ministre de l'Intérieur ne voudrait pas adhérer au point de vue de son collègue des Finances. Qui pourrait trancher ce conflit ?

La nouvelle Loi a innové en matière d'entreprises municipales (art. 105, 106 et 107). La législation antérieure ne contenait à peu près rien sur les régies municipales. La présente Loi distingue deux sortes d'entreprises municipales : 1° les entreprises industrielles et 2° les établissements d'utilité publique (services publics). Les premières sont gérées d'après le principe purement commercial, c'est-à-dire en vue de la réalisation du plus grand bénéfice possible (centrales électriques, chemins de fer vicinaux, autobus municipaux, caisse d'épargne etc...) ; les secondes sont desti-

nées à satisfaire les besoins locaux d'ordre public et d'utilité publique (bibliothèques, hôpitaux, service pour l'enlèvement des ordures etc...). Cette distinction présente l'intérêt financier suivant : les revenus d'entreprises municipales ayant le caractère de services publics sont soumis à l'approbation de l'autorité supérieure parce que non seulement, ils ne doivent pas excéder la valeur des services rendus, mais parce qu'ils doivent, si possible, leur être inférieurs, tandis que dans les entreprises industrielles la municipalité fixe le prix des services en toute liberté, selon des considérations purement commerciales.

La Loi a pris des précautions pour empêcher une trop grande extension de ce « socialisme » municipal et des régies municipales. Il y est expressément formulé (art. 107) que la municipalité ne pourra pas se réserver le droit exclusif de faire des fournitures ou d'accomplir des services (en dehors de ceux énumérés d'une façon limitative dans la Loi), qui seraient en rapports indirects avec les entreprises dont la Loi lui aurait concédé le monopole.

Evidemment le législateur a voulu empêcher les excès d'une monopolisation municipale trop extensive qui serait susceptible de menacer les intérêts des commerçants et de leur causer une concurrence ruineuse.

La commune est justement caractérisée par la liberté d'action que possèdent ses organes. Il faut souligner que cette liberté doit être garantie surtout au point de vue financier, parce que la commune qui ne dispose pas librement de ses finances a les mains liées et est incapable d'agir dans la mesure où son action est nécessaire.

L'indépendance financière est le plus grand principe de l'autonomie. Comme nous l'avons indiqué, cette indépendance n'est pas garantie par la Loi du 14 mars et elle se trouve être très restreinte.

Plus que jamais de nos jours, où dans la société communale commencent à se comprendre les principes d'adminis-

tration démocratique, il est indispensable que les organes municipaux soient libérés d'une trop grande immixtion de l'Etat qui peut aboutir très souvent à des abus déplorables, surtout en matière financière où il faut souhaiter un affranchissement à l'égard des liens qui attachent les finances communales à l'Etat. C'est là une des conditions principales de l'existence de l'autonomie communale, mais malheureusement, elle n'est pas observée par la plupart des législations européennes.

CHAPITRE VII

ORGANISATION

Pour que la commune, en tant que personne morale, puisse entretenir des rapports juridiques, elle doit avoir des organes chargés, d'une part, d'exprimer sa volonté et, d'autre part, d'administrer pour elle.

Les principaux organes chargés d'administrer les affaires de la commune sont : *le conseil municipal, le bureau municipal et le président de la commune.*

Le nombre de membres du conseil municipal varie suivant les communes. Le conseil se compose de dix-huit à trente-six conseillers, selon le nombre d'habitants. Les membres du conseil municipal sont élus au suffrage direct et public, sur des listes de candidats établies préalablement à l'élection.

Le deuxième organe de la commune, le bureau municipal, est composé du président de la commune et de cinq membres au maximum ; c'est le conseil municipal qui en fixe le nombre.

Enfin, c'est le président de la commune, lequel exerce en même temps les fonctions de président du conseil municipal et du bureau, qui constitue le troisième organe de la commune.

Le président de la commune et les membres du bureau communal ne sont pas élus séparément, mais leur désignation est fixée d'avance par l'ordre dans lequel ils sont élus : le président de la commune est le conseiller municipal élu en tête de la liste qui réunit le plus grand nombre de suffrages, et les membres du bureau sont les conseillers élus qui le suivent sur la liste. Le président de la commune et les membres du bureau sont en même temps conseillers municipaux, et en quittant leur poste, ils conservent la qualité de membres du conseil communal.

En Serbie, il existait encore un organe : l'assemblée communale qui permettait la participation directe des habitants aux affaires de leur commune. Etant donné que les communes seront élargies considérablement, on s'est probablement rendu compte des inconvénients que présente la convocation des assemblées communales. Toutefois, ces assemblées continueront d'avoir lieu dans les communautés locales existant à l'heure actuelle. *Les assemblées communales* sont supprimées, mais néanmoins dans la mesure des besoins qui se feront sentir et au moins une fois par an, obligatoirement, on convoquera des *assemblées locales*. Dans la commune même, la population administrera donc ses affaires indirectement par l'intermédiaire de ses représentants, tandis que dans les petites communautés locales, dans les sections de commune, elle y participera directement.

SECTION I

Conseil municipal

§ 1

COMPOSITION

Le nombre de membres du conseil municipal varie suivant le nombre d'habitants de la commune (de 3.000 à 5.000 habitants : 24 conseillers ; de 5.000 à 8.000 : 30 ; de 8.000 et au-dessus : 36 conseillers). Dans les communes où le nombre d'habitants se trouve exceptionnellement au-dessous de trois mille, le conseil municipal se compose de 18 membres.

Le nombre de conseillers, ainsi déterminé par la Loi, peut être réduit d'un tiers par le statut municipal, approuvé par le ban, mais « cette réduction n'est possible qu'avant l'entrée en fonctions du conseil. Pendant la durée du mandat, le nombre légal de conseillers ne pourrait être réduit que par la suppression des sièges vacants » (1).

Le nombre légal de conseillers est, à notre avis, trop grand. Le conseil doit être relativement peu nombreux, parce que cela facilite la procédure électorale. D'autre part, le fonctionnement du conseil, s'il est peu nombreux, est

(1) Stanko Maïtzen : *Loi sur les communes*, Belgrade 1933, p. 66.

plus souple et plus expéditif. Le conseil est beaucoup plus conscient de sa responsabilité lorsque celle-ci n'est pas partagée par un trop grand nombre de conseillers ; de cette façon la responsabilité devient plus individuelle. Ceci a une grande importance, car la responsabilité devant le public est un des éléments fondamentaux de l'autonomie et il est toujours bon que cet élément puisse être renforcé. En plus de cela, le trop grand nombre de conseillers fait que le conseil n'est jamais réuni au complet, et même, dans le cas peu probable, où tous les conseillers seraient présents, il pourrait arriver qu'il leur serait impossible de siéger, faute de local suffisamment grand pour recevoir une telle assemblée.

Pour ces raisons nous trouvons opportune la disposition légale qui autorise la réduction du nombre de conseillers par le statut municipal, mais il est incompréhensible que même ce statut soit soumis à l'approbation du ban. La réduction du nombre de conseillers est une question d'organisation purement intérieure, qui est de la compétence exclusive de l'autonomie communale.

§ 2

ELECTORAT

L'exercice du droit de vote appartient à toutes les personnes (à tous les habitants de la commune : membres et habitants) qui sont inscrites sur les listes électorales de la commune, établies suivant les mêmes règles que celles utilisées pour les élections des députés (1).

Pour être éligible au conseil municipal, il faut être

(1) La loi sur les listes électorales fait une distinction entre le droit électoral et l'exercice du droit électoral. Pour avoir le droit électoral, il faut : 1° être de nationalité yougoslave (de naissance ou par natu-

membre de la commune, avoir le droit de vote (1) et 25 ans révolus.

Les habitants de la commune ne peuvent donc pas faire partie du conseil municipal. La qualité de membre de la commune est exigée comme condition, car « on considère que le membre en raison de son rapport plus étroit avec la commune, est plus intéressé à l'administration de celle-ci qu'un simple habitant et que, de ce fait, il exercera sa fonction de conseiller avec plus de zèle et de succès » (2).

ralisation : 2° être du sexe masculin, et 3° avoir 21 ans révolus. Pour exercer le droit de vote, il faut, en plus, être inscrit sur les listes électorales de la commune et on ne peut l'être que si on a séjourné dans cette commune pendant six mois au moins. Les fonctionnaires d'Etat et ceux de corps autonomes sont inscrits sur les listes électorales de la commune dans laquelle ils exercent leurs fonctions, sans égard à la durée du séjour. Les officiers de l'armée active, ainsi que les sous-officiers et les soldats sous les drapeaux, ne peuvent être inscrits sur les listes électorales, étant donné qu'ils ne peuvent pas exercer leur droit électoral. Perdent temporairement leur droit électoral : 1° les personnes condamnées au bagne, ou à l'emprisonnement dépassant un an, tant qu'elles n'auront pas été réintégrées dans leurs droits ; 2° celles qui ont été condamnées à la perte de leurs droits civiques, pendant le temps de leur condamnation ; 3° celles qui ont été déclarées en faillite ; 4° les personnes placées en tutelle et 5° celles qui, par un jugement du tribunal et pour des infractions électorales, ont perdu le droit électoral.

Il ressort de ce qui précède que, d'après la loi sur les listes électorales, n'ont le droit électoral que les personnes du sexe masculin ; les femmes ne jouissent pas du droit de vote.

L'article 55 de la Constitution prescrit que la question du suffrage des femmes sera réglée par une loi spéciale. Au cours des débats sur la loi municipale, certains députés ont demandé, dès maintenant, l'octroi du droit électoral pour les femmes, soit pour toutes les femmes majeures, en général, soit seulement pour celles qui gagnent leur vie, soit, enfin, pour celles qui sont en possession du certificat d'une école secondaire. Mais le Gouvernement, ainsi que la majorité de la Commission et de la Chambre, se sont prononcés contre le suffrage des femmes. Nous sommes tout à fait d'accord avec cette décision, bien qu'elle ne soit pas démocratique. Nous pouvons noter au surplus que les femmes yougoslaves ne tiennent nullement à ce droit, ainsi d'ailleurs que les femmes françaises.

(1) L'exercice du droit électoral n'est pas exigé ; les conseillers peuvent ne pas être inscrits sur les listes électorales de la commune. Il suffit qu'ils aient le droit électoral en vertu de la loi sur les listes électorales.

(2) S. Maitzen, op. cit. p. 69.

Par opposition à l'ancienne loi municipale serbe, la Loi nouvelle ne prescrit aucun cens (fiscal ou intellectuel), malgré les propositions qui ont été formulées par certains membres du corps législatif.

Dans cet ordre d'idées, on avait également proposé l'exclusion des ouvriers des usines, qui n'habitent pas la commune d'une façon permanente, en raison de leur déplacement continu qui peut amener dans certaines communes, purement rurales, une composition des conseils municipaux qui ne correspondrait pas aux intérêts de la population (1). La Chambre a rejeté cette proposition antisociale, parce qu'elle a considéré, avec raison, que « les ouvriers sont des facteurs par excellence du travail productif, auxquels il faut donner l'occasion de participer aux affaires des corps autonomes » (2).

Il a été de même proposé d'accorder le vote plural à tout chef de la communauté familiale paysanne (3). Ceci pour satisfaire la population autochtone et pour augmenter son influence. Le système plural proposé a été également rejeté comme inopportun et incompatible avec le principe

(1) Compte-rendu de la Skoupchtina, livre II, 1933, p. 164.

(2) Compte-rendu de la Skoupchtina, livre III, 1933, p. 7.

(3) La communauté familiale paysanne, connue sous le nom de *zadruga*, est une spécialité des peuples slaves ; son origine remonte à l'antiquité.

Dans la *zadruga*, tous les membres d'une famille et leurs descendants vivent ensemble sous le même toit. On y voit la collectivité des biens ; sans le consentement de tous les membres mâles, majeurs et mariés, personne ne peut disposer de la fortune de la *zadruga*, ni la vendre, ni l'endetter. Les champs sont exploités en commun et les produits du travail sont consommés ensemble par la communauté. Les règles, régissant la vie intérieure de la *zadruga*, doivent être observées par tous les membres ; l'inobservation de ces règles entraîne l'exclusion de la communauté.

Au temps où la *zadruga* vivait sous le droit coutumier, les membres n'avaient pas le droit de demander le partage du patrimoine, mais la législation postérieure a autorisé le partage des biens dans le cas où les membres de la *zadruga* sont devenus trop nombreux.

Chaque *zadruga* doit avoir un chef, qui s'appelle : *domatchine*, *staréchina*, *gazda*, élu par tous les membres mâles et majeurs.

des droits et des devoirs égaux de tous les citoyens envers l'Etat (1).

Certains membres de la commune ne sont pas éligibles au conseil municipal, bien qu'ils jouissent du droit électoral et aient 25 ans révolus. Ce sont :

1° les employés des services communaux en fonctions ;

2° les fonctionnaires d'Etat qui exercent sur les communes le pouvoir direct de contrôle ;

3° ceux qui sont en litige avec la commune, tant que ce litige n'est pas réglé ;

4° les fournisseurs de la commune, les entrepreneurs des travaux municipaux et les fermiers des domaines et des revenus communaux ;

5° ceux qui doivent rendre compte de l'administration des biens de la commune ou de l'administration des entreprises communales ou, enfin, d'un travail qui leur a été confié par la commune, jusqu'à ce qu'ils en aient rendu compte ;

6° ceux qui sans raison valable ont refusé les fonctions de conseiller, auxquelles ils avaient été élus lors des dernières élections. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la Loi ne parle que de « devoir de conseiller » et non pas de la qualité, de la fonction de conseiller etc... La présente disposition relative à la perte du droit d'éligibilité est probablement en rapport avec ce fait. La formule « sans raison valable » en elle-même est très élastique et peut donner lieu à de nombreux abus lors de l'appréciation de ces raisons ;

7° ceux qui sont entretenus ou secourus régulièrement par la commune ou par les institutions publiques, autres que celles de l'Etat ;

8° ceux qui sont parents jusqu'au quatrième degré ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement avec le président ou avec les membres du bureau.

(1) Compte-rendu du Sénat, livre II, 1933, p. 67-97.

Toutes ces personnes ne sont pas éligibles au conseil municipal et elles perdent leur qualité de conseiller si, après les élections, une des circonstances ci-dessus énumérées intervient. Ces circonstances sont, en effet, de nature à mettre les personnes en question en rapports trop étroits avec la commune et avec les autorités qui exercent le contrôle direct sur celle-ci, ou avec le pouvoir exécutif lui-même, c'est-à-dire avec le président ou avec les membres du bureau. Les personnes en question pourraient être privées de l'indépendance et de l'impartialité, nécessaires pour la gestion des affaires communales, ou disqualifiées à cause de leur manque de conscience ou alors de l'absence dans la vie publique de l'indépendance matérielle qui, d'après le législateur, est une condition indispensable pour une activité fructueuse, lorsqu'il s'agit de l'administration de la commune.

Les élections aux conseils municipaux sont : régulières, complémentaires, renouvelées ou enfin extraordinaires.

On procède à des élections régulières après l'expiration de la durée réglementaire du mandat ; elles sont ordonnées par le ban sur l'autorisation du ministre de l'Intérieur. La Loi admet donc la possibilité d'élections partielles. Les élections peuvent avoir lieu sur la seule initiative des bans c'est-à-dire du Gouvernement, et être ordonnées au moment jugé par lui opportun. Il n'est même pas nécessaire que les élections aient lieu le même jour dans toutes les communes d'une banovine. Elles peuvent avoir lieu dans certains arrondissements seulement de la banovine ou même seulement dans certaines communes d'un arrondissement.

Une telle disposition étonne singulièrement dans une Loi qui se propose d'unifier la législation municipale du pays et de créer un seul type de commune dans tout l'État. Les élections devraient avoir lieu le même jour et suivant une procédure électorale identique. On ne voit pas de raisons, sinon de raisons d'ordre politique, pour qu'il en soit autrement.

Les élections complémentaires ont lieu dans le cas, où la liste des conseillers est épuisée (1) et lorsque plus d'un tiers des postes vacants ne peut être pourvu, et cela dans le délai d'un mois après l'épuisement de la liste (art. 48). Les élections complémentaires n'ont lieu que par communes ; elles peuvent être partielles ou totales. Les élections se font pour tous les postes des conseillers, si les postes des trois premiers candidats sont devenus vacants ou si le conseil se trouve réduit à un tiers. Autrement, l'élection est partielle et ne porte que sur le nombre de conseillers et de suppléants à remplacer. Le mandat des conseillers municipaux élus aux élections complémentaires cesse lors des premières élections régulières.

Les élections seront renouvelées :

1° si le jour des élections le vote n'a pu avoir lieu, à cause de troubles ou pour d'autres raisons, dans un ou plusieurs bureaux de vote. Dans ce cas, le vote est ajourné au dimanche suivant et ces élections sont ordonnées par le comité électoral (art. 49) ;

2° si parmi plusieurs listes, deux listes réunissant le plus grand nombre de voix, en obtiennent un nombre égal. Le vote renouvelé a lieu le second dimanche qui suit le premier scrutin. Dans ce cas, l'élection est renouvelée sur l'ordre du comité électoral ou du comité électoral principal, s'il en existe (art. 47) ;

3° si les premières élections sont annulées par le tribunal administratif par suite d'irrégularités électorales. Les élections renouvelées doivent avoir lieu dans un délai maximum d'un mois à partir du jour de la communication de la

(1) Les postes vacants sont pourvus, en premier lieu, par les candidats-conseillers et, faute de ceux-ci, par leurs suppléants, ayant figuré sur la même liste que le conseiller dont le poste est devenu vacant. Les postes vacants seront occupés selon l'ordre dans lequel les conseillers-candidats et les suppléants figurent sur la liste ; le conseiller n'a pas son suppléant désigné d'avance.

décision du tribunal administratif, si des irrégularités ont été constatées dans le fonctionnement du comité électoral. Les listes déjà approuvées restent valables, tandis que toute la procédure avant et pendant les élections est annulée. Si les élections sont annulées pour d'autres irrégularités constatées, des nouvelles élections auront lieu dans un délai maximum de deux mois, à partir du jour de la communication de la décision du tribunal administratif (art. 50).

On procède à des élections extraordinaires en cas de dissolution du conseil municipal par les autorités de contrôle ; ces élections ont lieu dans le délai de deux mois après que la décision relative à la dissolution du conseil municipal sera devenue exécutoire et, dans ce cas, le mandat du conseil municipal prend fin au moment des élections régulières suivantes.

L'autorité électorale est représentée par des comités électoraux, comprenant trois membres (leurs suppléants sont désignés également). La Loi ne désigne pas l'autorité chargée de la nomination des comités électoraux (1). Elle aurait dû éviter cette lacune en accordant ce droit aux conseils municipaux qui choisiraient les membres des comités électoraux dans leur sein ou parmi les habitants. Autrement, il

(1) En ce qui concerne la procédure électorale, la Loi pose, d'une part, des principes généraux, tandis que, d'autre part, elle entre trop dans les détails.

D'après l'art. 51, des dispositions plus détaillées concernant la composition des listes de candidats, la formation et le fonctionnement des comités électoraux et le mécanisme du vote, seront prescrites par des règlements émanant des conseils banovinaux. Ces règlements sont promulgués par les bans, sur l'approbation préalable du ministre de l'Intérieur.

Les conseils banovinaux doivent conformer ces règlements aux dispositions de la Loi ; dans le cadre légal, les prescriptions des règlements seront conformes aux circonstances des banovines.

A titre d'exemple, nous mentionnons le règlement de la banovine du Vrbas. Celui-ci prévoit que toute liste de candidats doit porter 40 signatures des électeurs légaux dans les communes jusqu'à 4.000 habitants, et 60 signatures si le nombre d'habitants dépasse 4.000. Les membres des comités électoraux sont nommés par les sous-préfets. Le vote est public, comme la Loi le prévoit.

peut arriver que, dans une banovine, les comités électoraux soient élus par les conseils municipaux, alors que, dans d'autres banovines, ils soient nommés par une autre autorité.

Si dans une même commune, il y a plusieurs bureaux de vote, on doit former un comité électoral principal ; celui-ci est composé par les présidents des comités électoraux et un conseiller municipal ou son suppléant. Le comité électoral principal est un corps chargé exclusivement de procéder à l'établissement du résultat des élections (1).

Par opposition à la procédure suivie pour les élections de la Chambre, les représentants des listes de candidats ne font pas partie du comité électoral ; ils ne peuvent que surveiller le fonctionnement du comité électoral et « faire des observations qui doivent être portées sur le procès-verbal, s'ils le demandent » (art. 34).

Les membres des conseils municipaux sont élus au moyen de listes de candidats. Chaque liste de candidats doit contenir autant de noms de candidats et de suppléants que la commune a de conseillers (art. 36). Les listes établies sont soumises à l'approbation des tribunaux ordinaires compétents, au plus tard huit jours avant les élections. La décision du tribunal (approbation ou rejet) est définitive. La liste approuvée ne peut être modifiée, à moins qu'un des candidats décède ou perde son droit d'éligibilité. Même ces dernières modifications ne peuvent être effectuées au cours des trois derniers jours qui précèdent les élections (art. 40).

Les listes de candidats panachées sont interdites. Chaque électeur vote pour la liste tout entière ; il ne peut pas voter pour des candidats inscrits sur des listes différentes ou pour des candidats qui ne figurent sur aucune liste, ni enfin, changer l'ordre des candidats sur une liste.

(1) Les décisions des comités électoraux sont prises à la majorité des voix ; en cas de partage, la voix du président l'emporte.

Avec ce système existe le danger que certaines localités ne soient pas représentées dans l'administration de la commune. Si celle-ci se compose de plusieurs villages, il est possible que deux grands villages s'entendent pour établir une liste commune, afin que les autres localités, faisant partie de la commune, ne soient pas représentées au conseil municipal ; ceci provoquerait naturellement le mécontentement des villages non représentés, auxquels on pourrait imposer des obligations contraires à leurs intérêts. Voilà pourquoi la Loi aurait dû prescrire que toutes les localités d'une commune doivent être représentées dans le conseil, proportionnellement à leur importance respective, comme c'est le cas pour les communes, où il existe des sections : dans ces dernières communes, la liste doit contenir au moins un candidat et un suppléant pour chacune des sections (art. 37 al. 2).

Légalement, il est possible d'établir des listes de candidats qui se présentent avec un programme purement communal, malgré les propositions qui ont été faites à la Skoupchtina, selon lesquelles les candidats devraient appartenir à des partis politiques, autorisés par le ministre de l'Intérieur (1).

Cependant, il n'y a pas de doute que les listes seront présentées avec des programmes politiques, car les listes, établies en dehors des partis, sont condamnées d'avance à un échec certain « étant donné l'effort constant des groupes politiques de passer en revue, lors des élections municipales, la force de leurs effectifs. En Yougoslavie, les élections municipales servent d'épreuve pour sonder l'état d'esprit populaire à l'égard d'une politique donnée » (2). D'ailleurs, il en est souvent de même dans les autres pays. L'attitude des masses populaires et des individus est déterminée, en

(1) Compte-rendu de la Skoupchtina, livre II, 1933, p. 147.

(2) Radmilo Belitch : *Journal municipal de Belgrade*, N° 5, 1933, p. 328.

premier lieu, par les grands problèmes de l'Etat, ce qui explique que la lutte pour le pouvoir local dans les communes s'accompagne forcément d'une tendance, d'une aspiration plus vaste, celle de se servir du pouvoir local pour conquérir et maintenir le pouvoir dans l'Etat.

Les conseillers municipaux sont élus pour une durée de trois ans au suffrage universel, égal, direct et public (art. 26 al. 1).

Le suffrage public est le plus grand défaut de la Loi communale. A la Skoupchtina et au Sénat, de longues discussions ont eu lieu au sujet de la publicité du suffrage, à laquelle le Gouvernement n'a pas voulu renoncer. C'est surtout dans les communes rurales que la publicité du vote présente de graves inconvénients, étant donné qu'avec ce système de vote il est facile aux élus de la commune de persécuter leurs adversaires politiques ou personnels qui ont voté contre eux. Des conséquences graves peuvent résulter de ce système de vote : incendies de foins, assassinats, etc., car les haines politiques sont tenaces. La discorde sera semée parmi la population, ce qui aura des effets néfastes sur toutes les affaires communales. Les difficultés dans lesquelles se débat notre vie publique s'en trouveront accrues et ce n'est pas de cette façon qu'on arrivera à atténuer les antagonismes politiques, car s'il est louable de vouloir vaincre les difficultés, il est mieux encore de se garder de les faire naître.

En outre, le vote public permet aux autorités électorales d'exercer une pression sur les électeurs. Cette influence est facilitée par le fait qu'il s'agit, en grande majorité, d'électeurs paysans, d'un niveau intellectuel peu élevé et de culture peu développée. Dans les très petites localités rurales, le contrôle extrêmement facile des votes et des abstentions peut avoir pour conséquence des sanctions punitives.

En dehors de cette pression de la part des autorités,

existe la pression qu'exerce le créancier sur le débiteur, sans parler de nombreux autres rapports par lesquels un certain nombre de gens dépend d'autres personnes. En effet, il faut à l'électeur beaucoup de courage pour voter publiquement contre le président de la commune qui a tant d'influence sur sa vie politique et économique et qui, d'après cette Loi, a même le droit de le punir. Etant données toutes ces circonstances, il est impossible de parler de liberté des élections et de l'opinion populaire librement exprimée.

L'autorité du président et des conseillers municipaux ne sera jamais sûre si elle est uniquement fondée sur la crainte. Avec le temps, la reconnaissance forcée de cette autorité se changera certainement en haine, et il n'est pas difficile de prévoir alors les nombreuses conséquences fâcheuses qui peuvent en découler pour les affaires municipales. L'élément principal de tout pouvoir, c'est l'autorité morale dont il jouit. Les organes de la commune ne peuvent acquérir cette autorité que s'ils sont élus au suffrage secret. D'ailleurs, le vote secret est une des institutions essentielles de la démocratie qui doit être notre idéal à tous.

Le vote s'effectue dans les bureaux de vote, désignés par le Comité d'Etat, qui est l'organe électoral suprême et d'après les listes électorales servant aux élections des députés. Tous ceux qui figurent sur les listes électorales, ont le droit de voter. Le comité électoral ne peut pas les empêcher d'exercer ce droit ; il n'est pas autorisé à examiner si des circonstances ne sont pas survenues qui privent l'électeur de son droit de vote. De même, le comité électoral ne peut laisser voter les gens qui ne figurent pas sur la liste électorale, même s'ils prouvent qu'ils ont le droit de vote.

Les électeurs ne peuvent voter que pour une seule liste approuvée, et cela personnellement (art. 35, al. 1) ; le vote par procuration n'est pas admis. Il est interdit aux autorités de procéder à des appels individuels ou collectifs d'électeurs (parade ou exercices militaires, travaux collectifs

ou corvée) cinq jours avant la date des élections régulières ; si de tels appels ont eu lieu avant ce délai, les électeurs doivent être libérés trois jours avant la date des élections. En ce qui concerne les appels collectifs, font exception les cas de danger extrême, et en ce qui concerne les appels individuels, les cas d'urgence absolue (art. 30, al. 2).

Le résultat du vote est établi par le comité électoral ou le comité électoral principal, s'il en existe (art. 47). Le tribunal administratif compétent examine les plaintes que peut déposer tout électeur inscrit dans un délai de dix jours, à partir de la date des élections. Le tribunal administratif est tenu de faire connaître sa décision au sujet de la régularité des élections dans un délai d'un mois, à partir de la réception du dossier électoral (art. 50). Autrement, les élections deviennent valables. Il est vrai que cette sanction n'a pas été prévue par la Loi, mais elle s'impose d'elle-même. L'ancienne loi serbe sur les communes contenait d'ailleurs une disposition conçue dans ce sens et c'est de là que provient celle qui nous occupe ici.

La liste qui obtient le plus grand nombre de voix, c'est-à-dire la majorité relative, a droit à deux tiers de mandats (1). Le reste des mandats (un tiers) se répartit sur les listes ayant obtenu un nombre inférieur de voix, et cela d'après le système de d'Hondt. La liste qui obtient la majorité absolue a le droit de participer également à la répartition du dernier tiers des mandats (art. 47). Étant donné que, dans ce cas, ses quotients seront les plus forts, surtout si les listes sont nombreuses, la minorité sera faiblement représentée. C'est ce qui ressort avec une évidence parfaite

(1) La Loi ne dit pas si le vote aura lieu s'il n'existe qu'une seule liste de candidats. Faute d'une disposition négative expresse, le vote est censé devoir avoir lieu. Au cas où il n'existe qu'une seule liste, tous les candidats figurant sur cette liste seront considérés comme élus.

de l'exemple suivant que nous citons d'après le professeur Kostitch (1) :

Dans une commune qui compte 24 conseillers municipaux, 1109 électeurs ont voté, et cela pour trois listes. La première liste a obtenu deux tiers de voix (741) ; la deuxième liste a obtenu 212 voix et la troisième 156 voix. La première liste obtient 16 mandats qui lui reviendraient déjà en raison de la proportion des voix. Pour les huit mandats restants il convient d'effectuer l'opération arithmétique suivante :

741 : 1 = 711	212 : 1 = $\frac{212}{106}$	156 : 1 = $\frac{156}{78}$
741 : 2 = 370 $\frac{1}{2}$	212 : 2 = $\frac{212}{106}$	156 : 2 = $\frac{156}{78}$
741 : 3 = 247	212 : 3 = 70 $\frac{2}{3}$	156 : 3 = 52
741 : 4 = 185 $\frac{1}{4}$	212 : 4 = 53	156 : 4 = 39
741 : 5 = 148 $\frac{1}{5}$	212 : 5 = 42 $\frac{2}{5}$	156 : 5 = 31 $\frac{1}{5}$
741 : 6 = 123 $\frac{1}{2}$	212 : 6 = 35 $\frac{2}{6}$	156 : 6 = 26
741 : 7 = $\frac{106}{67}$	212 : 7 = 30 $\frac{2}{7}$	156 : 7 = 22 $\frac{2}{7}$
741 : 8 = 92 $\frac{5}{8}$	212 : 8 = 26 $\frac{4}{8}$	156 : 8 = 19 $\frac{4}{8}$

Comme on le voit par les chiffres ci-dessus la première liste a obtenu les six quotients les plus forts, alors que les autres listes n'en ont obtenu que deux. Ces deux listes, bien qu'ayant réuni un tiers des voix, n'ont obtenu qu'un douzième des mandats (2).

Dans l'avant-projet, il avait été prévu que le conseil municipal serait élu d'après le système majoritaire absolu ; la liste qui aurait réuni la majorité (relative ou absolue) des voix, aurait obtenu tous les mandats et, par conséquent, tous les postes de l'administration communale. En faveur

(1) L. Kostitch, op. cit. p. 253.

(2) Les mandats attribués à chacune des listes sont donnés aux candidats dans l'ordre, où ils figurent sur la liste en question. Toute dérogation à cet ordre est interdite. Au cas, où deux candidats ayant obtenu le même quotient, ne pourraient entrer tous deux au conseil, le tirage au sort en décidera. Les postes vacants des conseillers seront occupés selon l'ordre par les candidats-conseillers ou les candidats suppléants figurant sur la même liste.

du système majoritaire on affirme qu'il faut « donner aux agents élus de la commune la possibilité de travailler sans entrave pendant la durée de leur mandat, pour pouvoir donner la mesure de leurs capacités. Les agents élus de la commune doivent être rendus indépendants et protégés contre l'éventualité de regroupements momentanés des conseillers ; ce système est basé sur le principe de la commune forte » (1).

A notre avis, ce système vieilli ne saurait se défendre car on a pu se rendre compte de ses effets funestes pour l'activité communale. La majorité obtenue par ce système agit sans aucun contrôle, par suite de l'absence des représentants de la minorité qui pourraient utilement empêcher les abus éventuels d'une majorité compacte. Ceci ne serait d'aucune utilité pour la commune, ni même d'une utilité permanente pour la majorité elle-même.

En ce qui concerne le système électoral, la Loi a adopté un système mixte : le système majoritaire avec la représentation de la minorité, mais non la représentation proportionnelle. Mais même avec ce système, comme nous avons pu nous rendre compte par l'exemple cité, la minorité sera très faiblement représentée au conseil municipal ; de cette façon, le conseil ne reflètera pas exactement l'état d'esprit des électeurs. De plus, ce système électoral est injuste, car il ne permet pas aux petits groupements politiques de s'affirmer au sein du conseil municipal. Il peut arriver aussi qu'avec ce système la liste, ayant réuni la majorité des voix, obtienne aussi tous les mandats restants et que même les groupements plus importants ne soient pas représentés au conseil municipal. Pour cette raison, la Loi aurait dû prescrire que les élections se feroient d'après le système proportionnel intégral.

(1) L. Kostitch : *Revue Commune contemporaine*, Belgrade, novembre-décembre 1932, p. 717.

§ 3

FONCTIONNEMENT

Les listes de condidats établies pour les élections doivent être approuvées par le tribunal ordinaire compétent. Lors de la remise de ces listes, il faut joindre les déclarations écrites des candidats par lesquelles ils acceptent la candidature (1). Personne ne peut donc être élu conseiller municipal contre sa volonté.

D'autre part, la Loi stipule que « le candidat élu doit accepter le mandat » (art. 57). Le mandat ne peut être refusé que pour des « raisons valables ». Ces raisons sont appréciées par le conseil municipal. Si le conseil trouve qu'elles ne sont pas justifiées et que le conseiller maintient tout de même son refus, le conseil *est obligé* de le punir d'une amende pouvant aller jusqu'à mille dinars. Par ce seul fait, le conseiller perd son mandat en vertu de la Loi. Les mêmes sanctions s'appliquent au conseiller qui refuse de prêter serment dans le délai fixé (2), car « l'obligation de prêter serment est, dans l'esprit de la Loi, une condition essentielle pour accéder aux fonctions municipales honorifiques » (3).

De même, les conseillers qui ont déjà accepté ces fonctions et qui ont prêté serment, « doivent rester à leur poste et exercer leurs fonctions pendant toute la durée de leur mandat » (art. 58). Ne peuvent donner leur démission que « ceux que des circonstances graves empêchent de continuer à exercer leurs fonctions ». Les décisions au sujet des

(1) La Loi ne prévoit pas la façon dont le candidat illettré exprimera son acceptation d'être candidat. Cette question doit être résolue par le règlement du conseil banovinal.

(2) Dans les deux cas, comme nous l'avons déjà dit plus haut, l'élu perd également son droit d'éligibilité lors des élections suivantes.

(3) S. Maïtzen, op. cit. p. 107.

démissions sont prises par le conseil lors de sa première séance. Le conseil n'est pas obligé d'accepter la démission. Il peut, suivant les circonstances, punir d'une amende ou destituer de ses fonctions celui des conseillers qui abandonnerait son poste bien que sa démission n'ait pas été acceptée (art. 60). Dans ce cas, le ban en tant qu'autorité de contrôle, peut également faire usage de son droit de révocation (art. 129).

Ces deux dernières dispositions, surtout la première, sont très surprenantes et peuvent conduire à l'arbitraire. Dans l'intervalle entre le moment où il a posé sa candidature et le jour où il doit entrer en fonctions, d'une part, et au cours de l'exercice de son mandat, d'autre part, des circonstances peuvent surgir qui obligent l'élu à refuser son mandat ou à donner sa démission, car l'appréciation des motifs appartient au conseil qui en décide suivant sa conviction intime.

L'entrée en fonctions du nouveau conseil a lieu le dixième jour après la date des élections. Tous les conseillers doivent prêter serment (1) à la première séance que convoque l'ancien bureau municipal ; si cette convocation n'a pas lieu dans le délai légal, la première séance sera convoquée par l'autorité de contrôle le quinzième jour après la date des élections (art. 55). Les conseillers municipaux entrent en fonctions indépendamment du fait que les élections soient valables ou non.

Le fait de contester les élections n'entraîne pas l'ajournement de l'entrée en fonctions des nouveaux conseillers. Les élections deviennent valables par la décision du comité

(1) Le serment que prêtent les conseillers est conçu dans les termes suivants : « Moi... je jure par Dieu d'être fidèle au Roi et à la Patrie et de respecter, dans l'exercice de mes fonctions, la Constitution et les lois du pays ; de sauvegarder l'unité nationale et étatique ; de m'acquitter des devoirs de ma charge avec une exactitude scrupuleuse ; de représenter et de défendre consciencieusement les intérêts de la commune et de l'Etat. Que Dieu m'aide en retour ! ».

électoral ou du comité électoral principal, suivant le cas. Dans le cas où, après l'entrée en fonctions du nouveau conseil, les élections seraient annulées, l'ancien conseil communal rentre automatiquement en fonctions ; les décisions du conseil dont les élections sont annulées deviennent caduques (art. 135, § 1 de la loi sur la procédure administrative générale).

Les séances du conseil municipal sont dirigées par le président de la commune. Elles peuvent être ordinaires ou extraordinaires.

Il appartient au président de la commune de fixer la date des séances ordinaires et de les convoquer comme il le juge bon, mais au moins une fois tous les trois mois. Il y a donc des séances obligatoires et des séances facultatives ; les séances obligatoires ont lieu au moins une fois tous les trois mois.

Les séances extraordinaires peuvent être convoquées sur l'initiative du conseil. Pour qu'une telle séance ait lieu, elle doit être demandée par écrit par au moins un tiers des conseillers ; l'ordre du jour de cette séance doit être établi d'avance. Si ces conditions sont remplies, le président est obligé de convoquer la séance dans un délai de trois jours après la communication de cette demande. L'initiative pour la convocation des séances extraordinaires peut également provenir des autorités de contrôle (art. 59).

Dans les séances, ne peuvent être débattues que les questions inscrites à l'ordre du jour. Exceptionnellement, peuvent faire l'objet de discussion les propositions des conseillers, soumises au président avant la séance, si le conseil donne son assentiment à la majorité des voix (art. 59, al. 3 et 4).

En principe, les séances sont publiques. Dans des cas exceptionnels, elles peuvent avoir lieu à huis clos, si le président ou un cinquième des conseillers présents le demandent. Pour que les séances aient lieu à huis clos, il

n'est donc pas nécessaire que le conseil prenne des décisions à cette fin. Si au cours de la séance on constate qu'il n'y a pas lieu d'exclure le public, la séance à huis clos peut être transformée en séance publique ; dans ce cas, c'est le conseil qui en décide. Pour certaines séances pourtant, la Loi exige la publicité : ce sont les séances consacrées à la discussion du budget et du compte final, questions d'une importance primordiale pour la vie de la commune (art. 63, al. 2 et 3).

Le quorum est fixé à la moitié plus un du nombre effectif de conseillers (art. 61, al. 1). Si la séance n'a pas pu avoir lieu faute de quorum, une autre séance sera convoquée ; pour que des décisions valables puissent être prises à cette deuxième séance, il suffit qu'un tiers du nombre effectif de conseillers y soit présent (art. 61, al. 2). La majorité nécessaire pour qu'une proposition puisse être acceptée n'est pas calculée d'après le nombre de conseillers présents, mais d'après le nombre de « voix émises ». En cas de partage des voix, la proposition est rejetée (art. 62). Le scrutin est public ou secret ; pour que le vote ait lieu au scrutin secret, il faut une décision du conseil (art. 64).

En vue du maintien de l'ordre au cours des séances du conseil, le président et le conseil sont investis du pouvoir disciplinaire à l'égard des conseillers et prononcent des sanctions disciplinaires. Le président peut rappeler à l'ordre les conseillers qui ne se conformeraient pas à ses ordres. Si le rappel à l'ordre reste sans effet, le conseil est autorisé sur la proposition du président, à infliger une amende pouvant aller jusqu'à 300 dinars en faveur de la commune. Si le conseiller ainsi rappelé à l'ordre du jour continue d'empêcher la marche régulière de la séance, le conseil peut l'exclure de cette séance (art. 66, al. 2).

De même, le conseil municipal peut punir d'une amende de 300 dinars en faveur de la commune le conseiller qui « sans raison valable » s'absente de trois séances consécutives. Les motifs invoqués par le conseiller pour justifier

son absence sont appréciés par le conseil municipal. Le conseil inflige la même amende au conseiller qui quitte la séance et de cette façon empêche le conseil de délibérer et de prendre des décisions valables (art. 60, al. 1). Le conseil peut être empêché de prendre des décisions valables du fait que le nombre de conseillers présents se trouve réduit à tel point que le quorum n'est pas atteint. Le même effet peut être produit, si un conseiller quitte la séance et, par là, prive le conseil de ses connaissances techniques sur une question qui ne peut pas être résolue, faute de connaître l'avis du conseiller en question.

Nous nous demandons dans quelle mesure cette disposition est opportune. Les conseillers eux-mêmes sont placés dans une fâcheuse posture du fait d'être obligés de punir leurs collègues qui, dans la majorité des cas, sont leurs amis politiques, étant donné qu'ils sont élus sur une même liste. Il aurait fallu réserver le pouvoir disciplinaire des séances au seul président.

Les fonctions de conseiller sont gratuites. Le conseiller n'a droit à aucune rémunération pour son travail aux séances du conseil municipal. Toutefois, des indemnités peuvent être allouées dans le cas, où le conseiller serait chargé de certaines commissions pour les besoins de la commune, en dehors des séances du conseil municipal, mais seulement si cette commission occasionne des frais (art. 67). Cette indemnité ne doit couvrir que les frais effectifs ou les dommages réellement subis.

SECTION II

Bureau municipal

Ce qui est caractéristique dans l'exécutif communal, tel qu'il est institué par la Loi sur les communes, c'est que cet exécutif se compose de deux organes *indépendants* : un organe collégial, c'est-à-dire le bureau de la commune et un organe unique, c'est-à-dire le président de la commune.

Après le conseil municipal, vient le bureau municipal en tant que second en importance des organes de la commune (1). Le bureau municipal est composé d'un président et de membres. Le président de la commune est en même temps président du bureau.

(1) Il faut noter ici une différence notable entre la législation française et la législation yougoslave.

Le bureau municipal n'existe pas dans la loi municipale française. En France, c'est le maire qui est l'organe exécutif. Il est vrai qu'il est assisté par un certain nombre d'adjoints, variable suivant le nombre d'habitants, mais le maire et les adjoints ne forment aucun corps administratif. La loi ne prévoit pas d'attributions propres aux adjoints. Ils sont chargés de la suppléance du maire empêché ou investis par délégation de certaines fonctions du maire. Cette délégation de fonctions joue un rôle considérable dans les grandes communes où les maires se voient obligés de déléguer constamment leurs fonctions aux adjoints et où maire et adjoints délibèrent en commun. Mais ce rapport du maire avec les adjoints « n'a pas d'existence légale et ne constitue pas une autorité administrative distincte » (Hauriou: *Droit administratif*, éd. IV, p. 474).

En Yougoslavie, le bureau municipal est un corps légal distinct ayant ses attributions propres.

Tandis que dans le monde entier, les conseils municipaux sont élus directement par les habitants, la formation du bureau municipal se fait de deux façons : ou bien c'est le peuple qui élit directement le bureau ou bien les membres du conseil municipal élisent eux-mêmes le président (1) et le bureau. La première façon de former le bureau était pratiquée en Serbie où les électeurs élisaient le président, les *kmèts* (2) et les membres du conseil municipal au moyen d'une même liste ; sur les listes de candidats ils étaient déjà désignés comme tels. Le système contraire fonctionnait en Dalmatie par exemple, où le conseil municipal élisait dans son sein le bureau et le maire.

D'après la nouvelle Loi, l'élection est commune et simultanée pour tous les organes de la commune. Le conseil municipal, le bureau municipal et le président sont élus en même temps, et cela directement par le peuple. La seule différence avec la loi serbe consiste en ceci que le président et les membres du bureau ne sont pas élus comme tels, mais en qualité de conseillers municipaux ; cependant, on sait d'avance qui sera le président et qui sera membre du bureau. Est élu président celui des conseillers qui était tête de liste de la liste la plus forte, et deviennent membres du bureau les conseillers qui viennent après le conseiller tête de liste.

Cette façon d'élire le président et les membres du bureau ne correspond pas aux intérêts bien compris de la commune. Pour assurer un travail fructueux de la commune, il faut n'élire que les conseillers municipaux et laisser à ceux-ci le

(1) En certains Etats, par exemple en Allemagne, les maires des villes sont parfois élus parmi des personnes qui ne sont même pas membres du conseil municipal.

(2) En Serbie, les *kmèts* étaient des membres du bureau municipal : ils n'avaient pas de droit de vote dans le conseil municipal dont ils ne faisaient pas partie.

soin de former l'exécutif de la commune. Il est surtout très gênant que le conseiller tête de liste de la liste la plus forte devienne par ce seul fait président de la commune. Il faut que le président de la commune et le conseil travaillent en pleine harmonie, ce qui n'est possible que si le président jouit de la confiance absolue du conseil municipal ; ceci est réalisable seulement si le conseil municipal le choisit dans son sein.

Étant donné que tous les membres du bureau sont en même temps des conseillers municipaux, toutes les dispositions concernant le droit d'éligibilité aux postes honorifiques de la commune, ainsi que l'incapacité d'être élu à ces fonctions, s'appliquent à eux. En outre, ne peuvent être membres du bureau municipal, c'est-à-dire ne peuvent être portés parmi les six premiers candidats de la liste :

1) les fonctionnaires d'État et de corps autonomes en activité de service ;

2) les prêtres de toutes confessions ;

3) les personnes qui ne parlent et n'écrivent pas la langue officielle (art. 29) (1).

Ces personnes ne sont pas exclues tout à fait de la gestion des affaires de la commune. Elles peuvent toutes être conseillers municipaux et de cette façon collaborer à l'administration de celle-ci.

Le président et les membres du bureau municipal « ne peuvent pas être parents jusqu'au quatrième ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement » (art. 70, al. 3). Au cas où des parents seraient élus à ces fonctions, est exclu celui qui figure après l'autre sur la liste des candidats et son poste est occupé par le conseiller qui le suit immédiatement après sur la liste.

(1) Conformément à l'article 3 de la Constitution, la langue officielle est la langue serbo-croato-slovène.

Le nombre de membres du bureau municipal n'est pas fixé de façon précise ; la Loi ne prévoit qu'un nombre minima et un nombre maxima. Il peut varier de deux à cinq, sans compter le président qui, bien que faisant partie du bureau municipal a, en outre, sa compétence propre. Le nombre de membres du bureau sera fixé par le conseil, d'après l'état numérique de celui-ci et suivant l'importance des affaires (art. 70, al. 1). Cette disposition légale est très souple et opportune car « elle donne aux grandes communes la possibilité d'avoir un bureau plus nombreux, tandis qu'on évite aux petites communes des frais inutiles en raison d'un bureau disproportionné » (1).

Tous les membres du bureau municipal sont en même temps des conseillers. Le président peut conserver ses fonctions de conseiller si, pour des raisons reconnues valables, sa démission du poste de président a été acceptée. Ceci est prévu explicitement dans l'art. 73, al. 3, alors qu'il n'est question nulle part du droit des membres du bureau de conserver leurs fonctions de conseillers en cas de démission. Cependant, il ne peut y avoir aucun doute que les membres du bureau ont le droit de conserver leurs fonctions de conseillers municipaux. Ceci, pour la même raison que celle qui donne au président le droit de conserver les siennes parce que, eux aussi, sont des conseillers municipaux. Il va sans dire que ce droit ne serait conservé qu'en cas de démission acceptée.

Dans le cas où le poste de président deviendrait vacant, il sera occupé par la personne qui a été élue à la seconde place de la même liste de candidats. Si ensuite le poste de président devient vacant pour la deuxième fois, c'est la personne élue à la troisième place de la même liste qui devient président (art. 73, al. 1). Ceci veut dire que le qua-

(1) M. Stoyadinovitch : *Revue Commune contemporaine*, Belgrade, janvier-mars 1933, p. 11.

trième et les autres candidats élus sur la même liste ne peuvent occuper le poste de président de la commune et cela même s'ils sont membres du bureau (1). Si un poste de membre du bureau devient vacant, il sera occupé par le conseiller suivant de la même liste (art. 73, al. 2).

Le bureau se réunit sur la convocation du président. En cas d'empêchement de celui-ci, il est remplacé par le membre du bureau qui le suit sur la liste et ce membre est remplacé lui-même par le conseiller qui le suit immédiatement après (art. 71). Le remplaçant du président est investi de tous les pouvoirs de celui-ci : dans le conseil, dans le bureau, ainsi que pour les fonctions dont le président s'acquitte en tant qu'organe indépendant de la commune, relativement aux affaires propres et aux affaires déléguées de la commune.

Pour que le quorum soit atteint, la présence du président et de deux membres est nécessaire (2). Le bureau prend ses décisions à la majorité des voix ; en cas de partage, la voix du président l'emporte (art. 72, al. 1 et 2).

Les fonctions de président et de membres du bureau sont honorifiques (art. 75, al. 1) (3). De même qu'aux autres conseillers municipaux, certaines indemnités peuvent être allouées au président et aux membres du bureau. Toutefois,

(1) Comme nous l'avons déjà vu plus haut, le conseil municipal doit être renouvelé en entier si le deuxième et le troisième postes de la liste deviennent vacants (art. 48, al. 3).

(2) Contrairement à ce qui est le cas pour le quorum du conseil, celui du bureau n'est pas fixé d'une façon indirecte, c'est-à-dire d'après la proportion entre le nombre effectif et le nombre de membres présents, mais d'une façon directe : outre le président, doivent être présents encore au moins deux membres. Cela signifie que dans les bureaux qui ne comprennent que deux membres, ils doivent être au complet.

(3) Dans l'avant-projet gouvernemental il était dit que les fonctions du président et des membres du bureau sont « gratuites ». Ce terme de gratuit a été remplacé par celui de « honorifique » ; par là, on a voulu souligner que les fonctions de président et de membres du bureau ne sont pas une profession, mais un honneur.

il convient de distinguer entre ces dernières et les indemnités allouées aux conseillers municipaux.

Tandis que celles allouées aux conseillers municipaux servent uniquement à couvrir des frais de déplacement ou des dommages réellement subis, lors des missions en dehors des séances du conseil, les indemnités que touchent le président et les membres du bureau servent à les dédommager des préjudices subis du fait que leurs fonctions leur prennent tout ou partie de leur temps. Elles peuvent être payées par mensualités ou sous forme d'une allocation annuelle. De cette façon, les indemnités peuvent prendre la forme de traitements. La nécessité d'allocation des indemnités est appréciée par le conseil ; elles doivent être fixées par les statuts communaux, approuvés par les bans (art. 75, al. 2).

Le statut fixant les indemnités du président et des membres du bureau, est une mesure administrative qui règle le service communal et qui, par conséquent, est de la compétence autonome de la commune. C'est pour cette raison qu'on n'aurait pas dû exiger l'approbation du ban et cela d'autant plus que cette disposition pourrait poser une question très importante que la Loi n'a pas prévue, mais qui peut avoir des conséquences très fâcheuses : le ban peut-il, lors de l'approbation des statuts, donner son appréciation sur la nécessité d'allouer des indemnités au président et aux membres du bureau, étant donné que leurs fonctions sont en principe « honorifiques » ? L'allocation de ces indemnités est une question de fait que « seul le conseil municipal de la commune en question peut examiner en connaissance de cause. Le conseil municipal est en contact permanent avec les membres du bureau et il est donc seul à même de connaître le temps qu'il leur faut consacrer aux affaires de la commune et de juger en conséquence, s'il y a lieu de leur allouer des indemnités spéciales » (1).

(1) R. Bélitch : *Journal municipal de Belgrade*, N° 6, 1933, p. 399.

En tout cas, le président et les membres du bureau méritent d'être rémunérés pour leur travail, étant donné qu'ils s'acquittent d'une fonction publique au préjudice de leurs affaires personnelles. Ils consacrent leurs capacités intellectuelles et leur travail au service de la collectivité et il serait donc injuste de leur demander de le faire gratuitement. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le président de la commune, dont les fonctions englobent aussi la direction de l'administration communale.

Le mandat du bureau de la commune prend fin en même temps que celui du conseil municipal. La dissolution du conseil de la part des autorités de contrôle entraîne également celle du bureau.

SECTION III

Personnel du service municipal

Entre les fonctions des officiers municipaux et celles des fonctionnaires communaux existe une différence essentielle, malgré la tâche presque identique qu'ils accomplissent. Cette différence provient du fait que ces deux fonctions reposent sur des bases entièrement différentes.

Les fonctions d'un officier municipal découlent du devoir général de tous les citoyens de collaborer aux travaux de la commune. Le service des fonctionnaires municipaux, par contre, est basé sur le devoir volontairement accepté par les fonctionnaires lorsqu'ils assument leurs fonctions parce qu'ils ont librement choisi cette profession pour laquelle ils ont acquis une préparation professionnelle dont ils se sont promis un avantage matériel. De ces particularités résulte le caractère temporaire ou plutôt périodique des fonctions honorifiques des membres élus de la commune, alors que celles du personnel des services municipaux sont permanentes. Il ne serait pas équitable, en effet, d'exiger de tout citoyen qu'il consacre sa vie entière à une tâche qui incombe également à tous ses concitoyens. Une telle fonction doit être remplie à tour de rôle. De là aussi d'autres conséquences se dégagent : les fonctions honorifiques sont déterminées et locales : les officiers municipaux ne peuvent être chargés de

travaux qui ne sont pas de leur ressort, ils sont inamovibles, etc...

La question du statut des fonctionnaires municipaux présente un intérêt capital, non seulement pour la commune, mais également pour l'Etat tout entier, étant donné le rôle de premier plan qu'ils jouent dans notre vie publique. A côté de l'instituteur, le fonctionnaire municipal est l'organe principal du progrès culturel dans nos villages. Le rôle du secrétaire est particulièrement important : il a toujours été et sera probablement toujours le personnage central de la commune ; il est l'âme de toute l'administration communale car, dans la plupart des cas, les maires qui sont généralement des hommes du peuple jouissant de la confiance générale, ne sont point versés dans les travaux administratifs. C'est donc le secrétaire qui propose, qui administre, c'est lui qui interprète les lois et sert de lien vivant entre le peuple et les autorités supérieures.

Comme nous l'avons déjà vu, les autorités de l'Etat ont souvent tendance à se décharger de nombre de leurs devoirs sur les communes. Les communes qui, en maintes circonstances, reçoivent ainsi mandat d'expédier les affaires de l'Etat, sont devenues de véritables « chargés d'affaires ». Dans l'état de choses actuel surtout, on est en droit d'affirmer que les communes représentent un Etat en miniature. Elles sont les éléments dont l'ensemble forme l'édifice de l'Etat. Inutile de dire que c'est de la qualité et de la solidité de ces éléments que dépendent la puissance et la prospérité de l'Etat tout entier.

Pour que les Etats en miniature que sont les communes puissent développer leur activité avec régularité et succès, ils doivent être administrés par des gens de haute moralité, à horizon large et possédant beaucoup d'initiative. Les fonctions de plus en plus nombreuses et les tâches importantes qui incombent actuellement aux communes, exigent des fonctionnaires communaux une préparation scolaire plus

sérieuse et certaines connaissances professionnelles. Elles exigent aussi pour leurs titulaires « une situation matérielle correspondante, la stabilité et la protection juridique dans les dispositions disciplinaires légales qui fixent également leur responsabilité » (1).

En ce qui concerne le statut des fonctionnaires municipaux dans notre pays, la plus grande variété a régné à cet égard (2).

Ainsi, par exemple, en Bosnie et Herzégovine, ainsi qu'en Slovénie, la loi laissait aux communes rurales une entière liberté au point de vue du nombre de fonctionnaires municipaux qu'elles voulaient occuper, ainsi que relativement à leur préparation professionnelle et à leurs appointements etc... Dans certaines communes en Slovénie, les fonctionnaires municipaux avaient droit à la pension en vertu des lois régionales spéciales.

La loi serbe sur les communes prescrivait que chaque commune devait avoir son secrétaire et son trésorier qui, outre ses fonctions de trésorier, pouvait avoir d'autres occupations. Le secrétaire devait avoir passé un examen, mais on n'exigeait aucune préparation scolaire spéciale. De même aucune capacité particulière n'était imposée pour les fonctions de trésorier. En ce qui concerne la rémunération, on avait fixé un minimum d'appointements pour les fonctions du secrétaire, tandis que pour celles du trésorier, il n'existait point de prescription semblable. Les fonctionnaires n'étaient pas assurés de la stabilité de leur situation et n'avaient droit à aucune pension, ni personnelle, ni familiale.

(1) N. Fugger, op. cit., p. 356.

(2) Le statut des fonctionnaires municipaux ne différait pas seulement selon les divers territoires juridiques, mais une distinction était faite également entre les communes rurales et les communes urbaines. Ici nous ne nous occupons que du statut des fonctionnaires municipaux dans les communes rurales.

La même loi était également en vigueur sur le territoire du Monténégro.

En Croatie et Slavonie, les communes rurales devaient occuper des secrétaires ayant passé un examen professionnel, portant sur toutes les matières qui touchent à l'administration communale. Le nombre et les appointements des autres fonctionnaires étaient fixés par la commune d'une façon tout à fait indépendante. La loi de 1870 garantissait la stabilité de la situation des secrétaires municipaux. Par la loi de 1894, cette stabilité était garantie aux autres fonctionnaires municipaux et à leurs familles, avec le droit à la pension. En vertu de cette dernière loi, des fonds de pension étaient institués dans les anciens départements. Ces fonds fonctionnent depuis plus de trente ans et les fonctionnaires municipaux y versent encore aujourd'hui leurs cotisations.

En Dalmatie également, la stabilité de la situation des secrétaires municipaux était garantie par la loi qui leur donnait aussi, à eux comme aux autres fonctionnaires municipaux, le droit à des pensions personnelles et familiales.

En Voïvodine, les petites communes se groupaient pour avoir un secrétaire commun qui devait avoir passé un examen spécial, après avoir fréquenté une école préparant les candidats à cette profession. Les secrétaires étaient nommés à vie et la loi leur garantissait un minimum de traitement. En outre, eux et les autres fonctionnaires municipaux avaient droit à une pension personnelle et familiale qui était à la charge des fonds départementaux.

Il résulte de ce qui précède que le statut des fonctionnaires différait énormément selon les diverses régions, de sorte que l'application stricte des dispositions légales uniformes, est tout à fait impossible. Ce serait d'ailleurs une erreur de vouloir prescrire des conditions d'admission et autres, identiques pour tout le territoire de l'Etat, étant donné la diversité des circonstances et de l'organisation des communes en Yougoslavie.

En outre, il serait contraire au principe de l'autonomie communale de vouloir fixer par une loi le statut général pour les fonctionnaires municipaux, étant donné qu'un des traits essentiels de l'autonomie consiste en ce que la commune nomme elle-même les organes chargés d'accomplir les tâches qui lui incombent, en fixant les conditions selon lesquelles elle engagera ses fonctionnaires.

Il s'ensuit que la loi, en respectant le principe de l'autonomie, doit laisser une entière liberté aux communes relativement à la nomination des fonctionnaires municipaux et à l'établissement de leur statut.

Cependant, étant donné que la commune, à côté de ses fonctions autonomes, remplit aussi celles de l'administration générale, la loi fixe souvent le nombre de fonctionnaires municipaux que la commune doit avoir, ainsi que leur capacité scolaire. Mais, comme la commune pourrait éviter la nomination de ce nombre minima et indispensable de fonctionnaires, en n'accordant que des appointements insignifiants, nous rencontrons souvent dans les lois des dispositions fixant le statut matériel des fonctionnaires municipaux. Ces dispositions législatives générales sont essentielles. Autrement, la nomination des agents municipaux, la division de leur travail et l'organisation interne de l'administration autonome, demeurent généralement réservées à l'autonomie communale.

La Loi sur les communes envisage également ce point de vue et nous examinerons au cours de notre étude si elle l'a fait judicieusement. Elle ne fixe que des normes générales et ne détermine pas le statut des fonctionnaires municipaux (1). La Loi ne prévoit même pas le nombre de fonctionnaires qu'une commune doit avoir ou si c'est pour elle

(1) La commune peut avoir deux sortes de fonctionnaires : les fonctionnaires publics et les employés privés. Les fonctionnaires publics sont ceux que la commune nomme en tant que personne morale de droit public (secrétaire, médecin, garde, etc...) et les employés privés

une obligation d'en avoir. La Loi dit uniquement que la commune peut avoir ses fonctionnaires qui sont ses organes auxiliaires (1) et elle ajoute seulement quelques principes généraux, sur lesquels se fondent les droits de ces fonctionnaires municipaux relativement à leur statut matériel. Ainsi, la Loi garantit aux fonctionnaires municipaux qui occupent les postes les plus importants, une pension personnelle et familiale ; cette pension a le caractère d'un droit.

Les dispositions plus détaillées concernant les droits des fonctionnaires municipaux seront prescrites par des règlements, émanent des conseils banovinaux et, partiellement, par des statuts des communes respectives (2). Ces règlements et ces statuts fixeront également les titres, fonctions, catégories, tous détails de service, de même que les dispositions relatives aux traitements de base, aux pensions et autres avantages et bien entendu, toutes ces dispositions doivent être prises dans le cadre de la Loi.

Le règlement édicté par le conseil banovinal, relatif au personnel municipal, doit être approuvé et promulgué par le ban et doit contenir diverses prescriptions ci-dessus mentionnées (art. 85).

sont ceux que la commune nomme en tant que personne morale de droit privé (les employés des entreprises commerciales). Les rapports officiels des employés privés des communes ne sont pas réglementés par la loi communale ; ils doivent être fixés par la commune elle-même.

(1) Il convient d'insister particulièrement sur le fait que la Loi confie la gestion des affaires communales aux organes élus de la commune qui en assument la responsabilité. Là, où il existe des fonctionnaires municipaux, ceux-ci sont subordonnés aux organes élus de la commune et s'acquittent de leurs fonctions sous la surveillance et selon les directives de ces derniers et non pas de façon indépendante.

(2) Les règlements des conseils banovinaux doivent être édictés avant la fin de l'année 1933. Les statuts, que les communes doivent élaborer sur la base de ces règlements, entreront en vigueur dans un délai de six mois après l'application de ces derniers. Jusqu'au moment de leur promulgation, la situation juridique des fonctionnaires municipaux sera régie par les dispositions légales actuellement en vigueur.

De même, les droits acquis par les fonctionnaires municipaux en vertu des dispositions actuelles, leur seront garantis (art. 146), ce qui est d'ailleurs un des principes fondamentaux de l'Etat moderne.

D'abord, les conditions générales d'admission et les capacités scolaires exigées comme minimum pour l'admission aux principaux postes, ainsi que la procédure de nomination à ces postes.

Sous la désignation de postes principaux, il faut entendre les emplois suivants : secrétaire, trésorier, médecin, vétérinaire, sage-femme, etc... Mais il appartient aux conseils banovinaux de décider quels sont les postes principaux. En définissant ceux-ci, l'autorité, dont émane le règlement, n'impose pas aux communes l'obligation de créer ces postes. Cependant, si ceux-ci existent dans la commune, ils sont considérés comme des postes principaux et comme tels, exigent une préparation scolaire minima, prescrite par la Loi.

Celle-ci ne prévoit pas le mode de nomination et laisse à cet égard toute liberté aux conseils banovinaux. Leurs règlements prescriront sans doute que le conseil municipal désignera lui-même les fonctionnaires municipaux. Toutefois, il aurait été plus simple et plus sûr de prévoir dans la Loi elle-même une disposition prescrivant que ceux-ci seront nommés par le conseil municipal. C'est, en effet, un des traits caractéristiques de l'autonomie, que les corps autonomes nomment eux-mêmes leurs organes exécutifs.

Les nominations à ces emplois peuvent être faites soit au moyen de concours, soit par la nomination pure et simple. A notre avis, les fonctionnaires municipaux doivent être nommés par voie de concours, afin qu'il y ait une certaine garantie que le poste vacant est occupé par celui des candidats le plus méritant et le favoritisme, du fait même, serait évité.

La préparation scolaire exigée des fonctionnaires municipaux présente une importance capitale. Pour l'administration de leurs affaires, les communes doivent disposer d'un personnel qualifié, car le bon fonctionnement de l'administration communale dépend beaucoup de la capacité de son personnel. Il ne faut pas oublier, en effet, que la

meilleure loi manque son effet, si elle est appliquée par des gens incapables et ignorants.

Pour que les communes puissent avoir un cadre de fonctionnaires qualifiés, il est indispensable de créer des écoles professionnelles, destinées à leur donner la préparation nécessaire, car il ne suffit pas que les titulaires des principaux postes se forment par la pratique ; il leur faut également des connaissances juridiques théoriques sur tout le domaine de l'activité administrative. Ils doivent connaître la structure organique et l'organisation constitutionnelle de l'Etat, c'est-à-dire, les éléments du droit public, civil et pénal, administratif, la législation financière et sociale, les éléments de l'économie politique et, particulièrement, avoir une connaissance approfondie des devoirs qui incombent à la commune dans le domaine de l'instruction publique, de l'hygiène et de la prévoyance sociale etc...

Pour arriver à ces résultats, la Loi prévoit la possibilité de fonder auprès des administrations banovinales des cours spéciaux, dans lesquels les fonctionnaires municipaux pourront acquérir les connaissances théoriques et pratiques qu'exige l'exercice de leur fonction (1). Les cours d'enseignement et de perfectionnement préparant aux postes de fonctionnaires municipaux seront créés par décision des bans et ils devront être conformes au règlement qu'édicterà le ministre de l'Intérieur. Lors de l'admission au service et

(1) Un cours de ce genre (*Cours d'administration communale*) devait être fondé l'année passée à Sombor, conformément au règlement édicté par le ban de la banovine du Danube. Ce cours devait avoir le caractère d'une institution banovinale, ayant pour but de perfectionner les connaissances professionnelles des fonctionnaires de l'administration communale. D'après les statuts de ce cours, ne pouvaient être admises que les personnes ayant obtenu leur baccalauréat ou bien ayant passé avec succès l'examen de fin d'études d'une école militaire, et ayant, en outre, fait un stage d'au moins une année dans le service communal. Mais ce règlement ne peut être appliqué, étant donné que la Loi sur les communes prescrit que des cours semblables ne peuvent être créés que dans le cadre des dispositions réglementaires qui doivent être prescrites par le ministre de l'Intérieur.

pour l'avancement, la préférence sera donnée aux candidats qui auront achevé ces cours avec succès (art. 91).

Par ces dispositions, le législateur a suivi l'exemple d'autres Etats avancés qui possèdent depuis longtemps de pareilles écoles et même des écoles supérieures d'administration communale et sociale (1).

Le même règlement banovinal doit prescrire aussi le délai pendant lequel pourront être admis les candidats ayant une préparation scolaire correspondant aux prescriptions actuellement en vigueur.

Cette disposition a un caractère transitoire. Son but est de permettre à la commune de nommer des fonctionnaires municipaux, même si ceux-ci ne possèdent pas la préparation exigée par les règlements et les statuts, et cela jusqu'au moment, où l'on aura formé une génération possédant cette préparation. Une telle mesure est tout à fait justifiée, car il se passera un certain temps, avant qu'il y ait suffisamment de candidats possédant la préparation scolaire exigée. En outre, il faut donner la possibilité d'occuper ces postes aux personnes qui se sont préparées à cette profession et qui, éventuellement, ne pourraient être admises en vertu des nouvelles dispositions. Ici, nous pensons aux personnes qui ont passé les examens exigés pour le poste de secrétaires de mairie en Serbie, sans avoir encore été nommées, ainsi

(1) M. Miloslav Stoyadinovitch, président de la Commission parlementaire d'étude de la loi sur les communes et rédacteur en chef de la Revue *Commune contemporaine*, a proposé de créer, à Belgrade, une école des hautes études communales qui serait subventionnée par l'Etat, les banovines et les municipalités. La durée des études devrait être de deux ans, et n'y seraient admis que les élèves, ayant terminé avec succès une école secondaire ou une école professionnelle supérieure. Cette école comprendrait, en outre, des cours destinés aux candidats qui auraient une préparation scolaire moins élevée. En cas de besoin, on pourrait également créer des cours, destinés à des fonctionnaires municipaux possédant une préparation universitaire et dont la durée serait de 3, 6 ou 9 mois.

Cette intéressante proposition n'a pas été acceptée, mais le gouvernement a promis de la prendre en considération dans la loi sur les communes urbaines qui doit être promulguée prochainement.

qu'aux candidats au poste de secrétaire communal sur le territoire de la Croatie et de la Slavonie qui ont passé les examens exigés.

L'exercice des fonctions (prestation de serment (1), exécution des ordres légaux des supérieurs, secret professionnel etc...) et leur cessation seront aussi l'objet des dispositions du règlement banovinal, ainsi que les dispositions concernant le traitement minimum et les diverses allocations attachés aux postes principaux.

A notre avis, il aurait fallu prévoir dans la Loi elle-même le traitement minimum, en laissant aux conseils municipaux le droit d'accorder des traitements plus élevés si les circonstances l'exigent (par exemple, dans les grandes villes et dans les villes d'eau). De cette façon, on éviterait que les fonctionnaires municipaux dépendent du bon vouloir du conseil banovinal, car il peut arriver que certains de ces conseils, mal disposés à l'égard des fonctionnaires communaux, réduisent leurs appointements à un niveau dérisoire. Il est inutile de souligner qu'il ne peut y avoir de communes prospères sans les fonctionnaires dont l'existence matérielle n'est pas assurée.

De même, le règlement banovinal doit prescrire la réglementation et le calcul des pensions pour les postes principaux (2).

Conformément à la Loi municipale, les pensions sont fixées de telle sorte que le droit à la pension est lié à certains postes ; elles sont fixées pour les postes, et non pour leurs titulaires. Toutefois, rien n'est prévu quant aux conditions

(1) Le serment n'est pas obligatoire pour tous les fonctionnaires municipaux ; le statut communal désignera ceux qui doivent le prêter. Ce serment est le même que celui que prêtent les membres du conseil municipal (art. 86) (v. le texte du serment en note de la page 163).

(2) La Loi prescrit la pension seulement pour les postes principaux, sans lesquels la commune serait dans l'impossibilité de s'acquitter de sa tâche. Il serait souhaitable aussi que, de leur propre initiative, les communes étendent leur protection sociale aux autres employés.

que doit remplir celui qui occupe l'emploi en question pour avoir droit à la pension. La Loi ne fixe non plus le temps exigé pour jouir de la pension et qui est pris en considération pour établir le montant de celle-ci, ni le traitement qui servira de base au calcul de la pension, pas plus que les modalités de ce calcul.

Tous ces détails seront déterminés dans le règlement banovinal qui fixera également les cas dans lesquels on perd le droit à la pension personnelle et familiale.

Le droit à la pension découle de la nature des rapports officiels des fonctionnaires municipaux. Ces rapports imposent à la commune, en tant qu'employeur, le devoir d'assurer, en cas de vieillesse et de maladie, les employés qui mettent leurs forces physiques et intellectuelles à son service. Cette obligation incombe à la commune d'autant plus que le droit à la pension existe dans certaines parties de l'Etat yougoslave depuis plus de cinquante ans.

A notre époque de réformes sociales, où les ouvriers manuels eux-mêmes jouissent de l'aide et de la protection sociales, il est inadmissible qu'une catégorie aussi utile que celle des agents municipaux soit laissée sans secours dans la vieillesse.

A notre avis, la Loi aurait dû prescrire explicitement que les fonctionnaires qui ont droit à l'obtention de la pension en vertu des dispositions légales actuellement en vigueur et qui ont versé leurs cotisations aux fonds de pension, conservent leurs droits ainsi acquis, tout en bénéficiant des nouvelles dispositions légales. Il est probable que cette question sera résolue dans ce sens par les règlements banovinaux, car cela semble résulter de l'exception que la Loi a admis dans les dispositions transitoires. Il s'agit des agents qui, au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales, occupent des postes principaux et qui, d'après les dispositions antérieures, n'ont pas eu droit à la pension ; à ces agents, on peut reconnaître pour le calcul de la pension

les années de service antérieures et cela d'après les dispositions du règlement (art. 146, al. 3). Les conseils banovinaux peuvent édicter des dispositions dans ce sens, mais ils n'y sont pas obligés. Comme on le voit, « pour des raisons humanitaires on admet la possibilité de la rétroactivité de la Loi, dans les limites que fixera le conseil banovinal » (1).

La Loi elle-même contient des dispositions relatives à l'organisation des fonds de pension (art. 88). Les fonds de pension, qui servent à payer les pensions personnelles et familiales des fonctionnaires municipaux, seront créées auprès des administrations banovinales (2). Une telle disposition est entièrement justifiée car, de cette façon, se trouvent allégées les charges des communes qui, autrement, devraient subvenir par leurs propres moyens aux besoins de leur personnel en retraite, ce qui grèverait considérablement le budget de certaines communes, alors que d'autres communes, grâce au fait de ne pas avoir de retraités, seraient affranchies de ces charges.

On prévoit la création d'un fonds de pension dans chaque banovine, à l'exception des cas où deux ou plusieurs banovines créeraient un fonds commun ; en ce dernier cas, le fonds doit être administré en commun.

Dans les conseils d'administration des fonds de pensions, les fonctionnaires municipaux seront également représentés par leurs délégués.

Conformément à la Loi, la commune verse au fonds de pension, une fois pour toutes, sa part pour chaque poste donnant droit à la pension ; cette part sera calculée d'après les revenus des postes en question. Des dispositions réglementaires plus détaillées détermineront le montant des coti-

(1) S. Maitzen, op. cit., p. 269.

(2) Etant donné qu'il peut y avoir un seul fonds de pension par banovine, tous les fonds de ce genre existant doivent être liquidés ; leurs droits et obligations seront transmis au fonds de pension qui sera créé auprès de l'administration banovinale.

sations, ainsi que les délais dans lesquels elles doivent être versées au fonds et cela aussi bien pour les postes déjà existants que pour ceux qui doivent être créés ultérieurement. En outre, la commune est obligée de compléter le fonds « en cas de besoin », c'est-à-dire si les revenus de celui-ci ne suffisent pas au paiement des pensions dûes, soit que le fonds ne soit pas productif de revenus, soit qu'il ait déjà commencé le paiement des pensions.

Les fonctionnaires municipaux versent au fonds de pension un pourcentage déterminé de leurs traitements mensuels. Les amendes qui leur sont infligées, en tant que sanctions disciplinaires, servent également à alimenter le fonds.

La banovine est également obligée de verser annuellement sa quote-part, mais seulement aussi longtemps que le fonds n'est pas productif de revenus, c'est-à-dire « pendant la période de sa création. Lorsque le fonds est déjà doté et qu'il devient provisoirement passif, la banovine n'est pas obligée de couvrir le déficit, comme doit le faire la commune » (1).

Cette disposition causera des charges très lourdes pour les communes dont les finances sont loin d'être brillantes, car on doit s'attendre à ce que les fonds de pension deviennent très souvent déficitaires, d'autant plus que nombre de communes ne pourront pas verser régulièrement leur quote-part. La justice exige que l'Etat contribue à couvrir le déficit des fonds de pension, étant donné que les fonctionnaires municipaux travaillent presque autant, sinon plus pour l'Etat que pour les communes. Ceci serait conforme à l'obligation qu'a l'Etat de contribuer aux frais de gestion des affaires déléguées par lui aux communes (art. 79), alors même que cette disposition n'a pas un caractère absolu.

Les pensions des fonctionnaires municipaux ne sont

(1) S. Maïtzen, op. cit., p. 170.

payées qu'avec les revenus des fonds de pension (1), le capital devant être investi avec la garantie pupillaire.

Le paiement des pensions s'effectue sur l'ordre du ban, mais celui-ci n'est pas seulement l'autorité dont émane le règlement, il est également l'autorité de décision qui fixe le montant de la pension des divers fonctionnaires municipaux. Le montant de la pension sera déterminé dans le règlement par lequel seront prévus également les ressources du fonds de pension, ainsi que le mode de perception des cotisations que les communes et le personnel du service municipal sont tenus de fournir à ce fonds (2). La commune ne décide que de la mise à la retraite.

Également, le règlement banovinal doit prescrire (art. 85) :

1° *la responsabilité disciplinaire*. Cette responsabilité comprend celle née des infractions aux devoirs de service et au prestige de l'ordre des fonctionnaires. Ces manquements peuvent avoir le caractère, soit de contraventions disciplinaires (négligence), soit de délits disciplinaires (infractions graves aux devoirs de service et au prestige de l'ordre des fonctionnaires) ;

2° *la composition des tribunaux disciplinaire et*

3° *la procédure des tribunaux disciplinaires*, c'est-à-dire les dispositions définissant les cas d'infraction à la discipline et fixant la procédure.

Enfin, le même règlement devra désigner l'autorité chargée de juger les contraventions, car les délits disciplinaires sont de la compétence d'autorités instituées par la Loi elle-même. Ces délits seront jugés, en première instance, par le

(1) Outre des intérêts du capital représentant le revenu fixe, le fonds peut être augmenté au moyen de dons, subventions, etc...

(2) Le fonds de pension est une institution de droit public, ce n'est pas une personne morale de droit privé car les litiges relatifs au droit à la pension et à la détermination du montant de celle-ci, sont réglés par les autorités administratives, et non par les autorités judiciaires.

tribunal disciplinaire communal établi auprès de la sous-préfecture et, en appel, par le tribunal disciplinaire communal auprès de l'administration banovinale (art. 89).

On voit donc qu'une distinction est faite entre les fautes disciplinaires graves et les fautes disciplinaires légères. Il appartient à l'autorité dont émane le règlement, c'est-à-dire au conseil banovinal, de désigner l'autorité disciplinaire chargée de juger les fautes légères, ce qui est regrettable, parce que le conseil banovinal peut attribuer cette compétence à des autorités de contrôle, ce qui est contraire au principe de l'autonomie. La nouvelle législation aurait été mieux inspirée en confiant aux conseils municipaux la compétence pour juger les fautes disciplinaires légères,

Egalement, la création des tribunaux disciplinaires auprès des sous-préfectures constitue une disposition contraire au caractère autonome des affaires disciplinaires car elle donne lieu à une immixtion de l'Etat dans les conflits, desquels il vaudrait mieux l'écarter. Il aurait fallu prévoir la création de ces tribunaux auprès des communes qui sont sièges de sous-préfectures et de banovines. Autrement, la possibilité n'est pas exclue que les tribunaux soient organisés de telle façon que les représentants des autorités de l'Etat en fassent partie en qualité de présidents ou de membres. Les tribunaux ainsi organisés n'offriraient aucune garantie d'impartialité. D'autre part, les circonstances locales pourraient influencer les membres des tribunaux disciplinaires. Cependant, puisque le législateur s'était déjà engagé dans cette voie, il aurait dû créer des tribunaux disciplinaires de première instance auprès des administrations banovinales, avec les tribunaux administratifs comme tribunaux d'appel.

Tout manquement aux devoirs de service nécessite une sanction pénale, outre des sanctions disciplinaires. Chaque habitant de la commune a le droit de porter plainte contre les organes municipaux (fonctionnaires et membres élus de

la commune) pour les délits dont ceux-ci se rendraient coupables dans l'exercice de leurs fonctions. Cette plainte peut être portée directement et sans aucune autorisation préalable.

En ce qui concerne les dommages causés aux habitants par des actes irréguliers et illégaux des fonctionnaires ou des organes élus, ceux-ci en répondent devant les tribunaux réguliers en tant qu'auteurs. De même, la commune peut être rendue subsidiairement responsable de leurs actes (art. 87), avec pour cette dernière responsabilité l'application des effets de la caution. Si la commune a payé les dommages, elle a un droit de recours contre l'organe fautif, de même qu'en code civil, la caution a le droit de se retourner contre le débiteur principal. L'acte ou l'activité incriminés doivent présenter un caractère à la fois irrégulier et illégal. L'irrégularité seule ne donne donc droit à des dommages-intérêts qu'au cas où une loi a été violée. La prescription de l'action est de neuf mois.

Dans le cadre du règlement du conseil banovinal, chaque commune promulguera le statut qui doit fixer et systématiser les postes des fonctionnaires municipaux (art. 90).

Les prescriptions du statut doivent être fixées strictement dans les limites du règlement. Autrement, entière liberté est laissée à la commune de déterminer dans son statut le nombre et la catégorie de ses fonctionnaires. En même temps, elle y doit déterminer, également les rapports officiels entre les fonctionnaires eux-mêmes par rapport au nombre et à la nature des emplois qu'ils auront à remplir. Ce statut doit être approuvé par le ban.

La situation du personnel des services municipaux d'après la nouvelle Loi dépend beaucoup des dispositions qui seront prescrites dans les règlements des conseils banovinaux. A cet égard, une grande liberté a été laissée à ces derniers. Il appartient donc aux fonctionnaires municipaux

d'en obtenir la solution équitable qui correspondra le mieux à leurs propres intérêts.

Au point de vue de la situation des fonctionnaires municipaux, la Loi a le grand défaut de ne pas avoir prescrit des garanties de stabilité. Celle-ci est l'élément essentiel de l'existence du fonctionnaire et l'impératif catégorique du service, car sans stabilité le fonctionnaire ne s'acquittera pas de sa tâche comme la loi l'aurait désiré et sans impartialité.

L'importance des affaires qui incombent aux agents des services communaux et surtout au secrétaire, exige qu'ils soient complètement indépendants, dans l'exercice de leurs fonctions, à l'égard de toute influence extérieure qui pourrait avoir pour conséquence la partialité du fonctionnaire qui, ainsi, ne se conformerait pas strictement à la loi dans ses rapports avec tous. Autrement, il craindra toujours de s'attirer la malveillance de certains de ses concitoyens et risquera de perdre sa place sur l'intervention de certains politiciens locaux qu'il aura rendus mécontents.

Pour cette raison, la Loi aurait dû garantir aux fonctionnaires communaux la stabilité de leurs fonctions, de sorte qu'ils ne puissent être révoqués qu'à la suite d'une condamnation du tribunal disciplinaire ou du tribunal de droit commun. Si on avait procédé de cette façon, nous serions certains d'avoir dans nos communes plus de légalité et plus de justice pour tous.

En outre, le personnel pourrait se consacrer consciencieusement à son travail s'il était assuré de ne pouvoir perdre sa place sans des raisons prévues par la loi. Ceci aurait pu être réalisé d'autant plus facilement que l'Etat ne paye ni les traitements ni les pensions de retraite des fonctionnaires municipaux. Tout ce qu'on a demandé à l'Etat, c'était de garantir que le personnel des services communaux ne soit pas exposé à l'arbitraire.

Il est difficile d'accepter l'argumentation du président

de la Commission d'étude de la loi sur les communes qui établit un certain rapport entre la disposition du traitement minimum et le principe de stabilité. D'après cette argumentation, le principe de stabilité est « garanti davantage par cette disposition bien qu'il n'y soit pas mentionné explicitement. Dans le cas, où les administrations communales peuvent fixer le traitement pour les postes principaux de sorte que celui-ci reste bien au-dessous du minimum, il leur est possible de fixer des traitements dérisoires qu'elles savent d'avance inacceptables. Cela serait un moyen commode pour se débarrasser indirectement et à tout moment, même de ceux des fonctionnaires qui occupent des postes principaux, s'ils viennent à déplaire pour des raisons quelconques. Il faut surtout tenir compte des rapports étroits, rapports de cause à effet, qui existent entre le principe du traitement minimum et le principe de stabilité qui est fortement, bien qu'indirectement souligné dans ce cas » (1).

Ce n'est là qu'un procédé de moins par lequel le personnel des services communaux est souvent éloigné d'une façon illégale et arbitraire, mais cela ne constitue en aucune façon une garantie de stabilité suffisante.

Dans une grande partie de la Yougoslavie, les fonctionnaires municipaux seront gravement atteints par le fait que la Loi n'a pas prévu la stabilité de leurs fonctions, alors que certaines anciennes législations régionales leur garantissaient la stabilité de leurs emplois, quelquefois même l'inamovibilité.

En outre, le législateur n'aurait pas dû perdre de vue le fait que la stabilité des fonctions est la condition préalable de la participation des fonctionnaires municipaux aux fonds de pension, car il est illogique que ces fonds soient alimentés par les cotisations de fonctionnaires qui risquent de perdre leur place sans aucune faute de leur part.

(1) M. Stoyadinovitch, op. cit., p. 110-111.

CHAPITRE VIII

SECTION I

Attributions du conseil municipal

Comme nous l'avons déjà vu, la Loi prévoit trois organes municipaux. Il a donc été nécessaire de délimiter leur compétence respective.

En ce qui concerne la répartition des fonctions entre les organes municipaux, il convient d'insister préalablement sur la distinction suivante : les affaires propres de la commune (l'administration autonome), et celles de police sont de la compétence du conseil municipal, à moins qu'elles ne soient attribuées, par une disposition spéciale de la Loi, à la compétence du bureau et du président ; les affaires déléguées sont de la compétence du bureau.

Toutefois, la compétence du conseil municipal dans les affaires propres n'a trait qu'aux décisions relatives à ces affaires ; l'exécution des dites décisions appartient au bureau et au président. De même, le conseil municipal est l'organe de décision qui autorise les dépenses nécessitées par les affaires déléguées, parce que l'administration des finances communales est de la compétence propre des communes, qu'il s'agisse de financer les affaires déléguées ou

les affaires propres. A part cela, le conseil n'a pas à s'occuper des tâches imposées à la commune par l'Etat.

La Loi ne dit pas d'une façon explicite que le conseil municipal joue également le rôle d'un organe de contrôle, mais cela résulte de certaines de ses dispositions. Ainsi, on ne conçoit pas l'administration directe des biens de la commune qui est de la compétence du bureau (art. 81, § 1), de même que l'administration générale des biens de celle-ci, qui est du ressort du président (art. 84 § 3), que si l'organe de la commune chargé, en premier lieu, de prendre des mesures conservatoires relatives aux biens communaux, exerce le contrôle sur l'ordonnateur et le comptable de ces biens.

Pourtant, dans la Loi elle-même, nous trouvons le conseil désigné comme organe de contrôle. D'après l'art. 92, le conseil est chargé de vérifier, au moins une fois par an, l'inventaire des biens communaux. En outre, il exerce sa fonction de contrôle sur les organes des sections de commune, c'est-à-dire sur les assemblées locales et sur les chefs des sections.

Dans toutes les questions, qui sont de sa compétence, le conseil prend des décisions lors de ses séances et cela à la simple majorité des voix exprimées (art. 62). Pour que certaines décisions du conseil soient exécutoires, l'approbation des autorités de l'Etat est nécessaire. Il s'agit ici des décisions suivantes (art. 81, al. 2) :

1) *conclusion des emprunts*. — La durée des obligations résultant des emprunts contractés est indifférente.

D'après la loi communale serbe, il appartenait à l'assemblée de tous les membres de la commune de prendre des décisions au sujet des emprunts à contracter par la commune. A notre avis, il n'aurait pas fallu éliminer la participation des membres de la commune, en ce qui concerne des questions aussi importantes pour la vie de la commune. L'autonomie se caractérise, en effet, par la participation

de tous les citoyens aux affaires qui touchent directement à leurs intérêts propres ;

2) *aliénation de la propriété immobilière de la commune.*

— L'approbation des autorités de l'Etat est indispensable, quelle que soit la valeur de la propriété aliénée. Une telle disposition est absurde. L'approbation des autorités de l'Etat ne devrait être requise que pour l'aliénation des biens immobiliers de la commune dont la valeur dépasse un montant d'une certaine importance qui serait à fixer, car, dans beaucoup de cas, il s'agit de biens d'une valeur insignifiante. Toutes les fois qu'il s'agit de l'aliénation des biens de peu de valeur, l'immixtion des autorités de l'Etat est inutile et ne sert qu'à ralentir les formalités de transactions. Il est d'ailleurs contraire au principe de l'autonomie que la commune soit soumise au contrôle pour ses opérations financières de peu d'importance ;

3) *engagement des finances communales dépassant la durée du mandat du conseil municipal.* — Les décisions entraînant des charges onéreuses pour les finances communales, si les obligations qui en résultent devaient avoir une durée plus longue que le mandat, ne sont soumises à l'approbation de l'Etat que dans le cas, où la commune apparaît en qualité de partie contractante (1).

Le ministre des Finances ne peut approuver la conclusion des emprunts communaux, l'engagement des finances de la commune au-delà de la durée du mandat du conseil municipal, ni l'aliénation des biens immobiliers que sur avis favorable du ban et en accord avec le ministre de l'Intérieur.

Le conseil municipal est chargé de la gestion des biens communaux. Cela résulte de son droit de disposer des biens meubles et immeubles de la commune (art. 92) et de voter

(1) Les actes d'autorité ne sont pas visés par cette disposition, même si par ces actes les finances de la commune sont engagées au-delà de la durée du mandat, comme c'est le cas, par exemple, pour la nomination du personnel permanent.

le budget dont le projet est élaboré par le bureau municipal (art. 96). Toutes les recettes et dépenses de la commune doivent être prévues par le budget.

En outre, le conseil municipal établit l'ordre du jour des séances (1), conformément aux dispositions de la Loi, exerce le pouvoir disciplinaire conjointement avec le président aux séances du conseil, décide des démissions des conseillers et éventuellement de leur révocation, vote le statut fixant les indemnités accordées au président et aux membres du bureau, ainsi que le statut du personnel municipal, etc...

Le conseil municipal vote également les règlements locaux d'ordre général. Il ne peut en édicter que pour les affaires qui sont de sa compétence et ne sortent pas du cadre de la compétence légale de la commune. De tels règlements n'ont de force obligatoire que sur le territoire de celle-ci. Ils doivent être fondés sur les lois ou sur les règlements à base légale ; sans cette base légale, le conseil municipal ne peut édicter de règlements locaux que faute de prescriptions régissant les questions dont il s'agit. Les règlements locaux entrent en vigueur après l'approbation par le ban et après leur publication selon les formalités en usage dans la commune en question (art. 82, al. 1).

Si le règlement contient des dispositions relatives à l'organisation du service de police locale, il peut prévoir pour les cas de contravention à ces dispositions des amendes en faveur de la commune, pouvant aller jusqu'à 200 dinars ; en cas de non paiement, ces amendes peuvent être transformées en peines de prison de cinq jours au maximum (art. 82, al. 2).

Outre les dispositions d'ordre général contenues dans le règlement, le conseil municipal prend des décisions individuelles sous forme d'arrêté. On appelle individuelles les décisions prises à l'occasion d'un cas concret ; elles ne

(1) Le règlement des séances doit être approuvé par le ban.

sont obligatoires que pour les personnes directement intéressées à ces cas. Les décisions individuelles sont prises par le conseil municipal sur la demande, la pétition ou l'observation d'un particulier, ou enfin sur la proposition du bureau municipal.

Le droit des particuliers de faire des observations est une innovation sur le territoire de la Serbie et du Monténégro, où cette prérogative n'était pas prévue par la loi municipale.

Contre les décisions du président ou du bureau relatives aux affaires communales, excepté celles de police locale, les particuliers ont le droit de faire des observations devant le conseil municipal. Ce n'est qu'après qu'une décision aura été prise à ce propos par le conseil, que le particulier pourra se plaindre auprès des autorités de contrôle.

Dans ce cas, le conseil communal exerce en quelque sorte le rôle d'une autorité communale de contrôle. Le droit de faire des observations « donne au particulier la possibilité d'inviter le conseil municipal à examiner la légalité et l'opportunité d'un certain acte individuel du président ou du bureau, et cela avant de s'adresser aux autorités de contrôle de l'Etat. En dehors du droit du particulier de porter recours auprès des autorités de contrôle, la faculté de faire des observations est un moyen juridique de plus, servant à protéger les particuliers contre des actes illégaux du bureau et du président » 1).

(1) R. Belitch : *Journal municipal de Belgrade*, N° 5, 1933, p. 330.

SECTION II

Attributions du bureau municipal

Le bureau communal est chargé d'une fonction double : celle d'administrer de façon autonome et celle d'exécuter les décisions du conseil municipal.

La répartition des travaux entre le conseil municipal et le bureau s'impose pour la simple raison que cela permet un fonctionnement plus rapide de l'administration de la commune. En ce qui concerne les questions de moindre importance, il n'y a rien à craindre ni pour les intérêts de la commune ni pour ceux des habitants, si on laisse au bureau de la commune et au président le soin d'en décider, car cela permet d'obtenir une solution plus rapide aux demandes des intéressés.

Dans les affaires d'administration autonome et de police locale, pour autant qu'il s'agit de décisions à prendre, le bureau n'est compétent que dans la mesure des dispositions explicites de la Loi. Dans ces cas, le bureau est un organe auxiliaire du conseil municipal. D'après des dispositions explicites de la Loi il incombe au bureau (art. 83) :

1° d'accorder au personnel de la commune des congés et des vacances d'une durée maxima de 15 jours.

2° de convoquer les premières séances du nouveau conseil communal ;

3° de fixer l'ordre du jour des séances du conseil ;

4° de prendre des décisions, en cas d'urgence, au sujet des crédits extraordinaires, sur l'autorisation des autorités de contrôle.

Il est impossible de prévoir dans un seul budget tous les besoins de la commune, car des cas imprévus peuvent surgir à tous moments. Dans de tels cas, s'ils sont très urgents, le bureau de la commune peut prendre des décisions au sujet des crédits extraordinaires, mais seulement avec l'approbation préalable des autorités de contrôle. De telles décisions n'exigent pas l'approbation ultérieure du conseil.

Il n'est pas douteux que « cette disposition réduit le pouvoir du conseil en matière financière ; le bureau peut très souvent s'entendre avec les autorités de contrôle sur la nature très urgente des crédits demandés, ce qui lui permet de se passer complètement du conseil » (1) ;

5° de s'acquitter des fonctions dont le charge le conseil. Cette disposition a un caractère tellement général que le conseil pourrait très souvent avoir recours à elle pour déléguer sa propre compétence dans de nombreux cas au bureau de la commune. Mais cette délégation serait possible seulement à la base d'une autorisation légale, car d'après la Loi, le conseil est l'organe de décision de la commune et le bureau ne peut prendre des décisions que dans les cas exceptionnels, prévus expressément par la Loi ;

6° d'infliger des amendes dans tous les cas qui sont de la compétence de la commune. Nous avons déjà vu que le conseil peut prescrire des règlements concernant l'organisation du service de la police locale. Les contraventions à ces règlements entraînent des amendes qui sont infligées par le bureau, lequel fixe également leur montant.

Cependant, aux termes de l'article 73, dernier alinéa, de la loi sur l'administration générale, le sous-préfet peut à

(1) L. Kostitch : *Droit administratif*, Belgrade 1933, p. 262.

tout moment retirer au bureau, par un règlement, le droit de punir les contraventions s'il le juge opportun. On peut se demander si cette disposition n'est pas en contradiction avec l'art. 78 de la Loi sur les communes, d'après lequel le bureau communal est compétent pour infliger des sanctions. Dans le chapitre IX de la Loi sur les communes, où il est question des pouvoirs de contrôle appartenant à l'Etat à l'égard des communes, on ne trouve pas de disposition qui correspond à celle de l'art. 73 de la loi sur l'administration générale. Si, par conséquent, la Loi sur les communes, qui est postérieure, n'a pas prévu le cas mentionné, on doit conclure que l'art. 78 de la Loi sur les communes a modifié l'art. 73, dernier alinéa, de la loi sur l'administration générale, ce qui veut dire que le sous-préfet n'aurait plus le droit de retirer au bureau de la commune le pouvoir de juger les contraventions.

La Loi communale ne prévoit pas d'organe communal ayant compétence de juger en matière civile.

Dans les législations particularistes qui ont été en vigueur jusqu'ici, il existait dans les communes des tribunaux civils communaux et des tribunaux de simple police qui, ou bien faisaient partie intégrante de l'autorité communale, ou bien étaient des institutions particulières, créées par les conseils municipaux.

Des *tribunaux communaux* faisant partie intégrante de l'autorité communale existaient sur le territoire juridique de la Serbie et de la Voïvodine.

Sur le territoire de la Serbie, le tribunal communal était constitué par le président de la commune ou son suppléant, deux *kmèts* et le greffier (secrétaire de la commune). La composition du tribunal était la même, qu'il juge en matière civile ou en matière pénale. Dans le cas, où la commune se composait de plusieurs villages, les *kmèts* y jugeaient assistés de deux conseillers désignés ou, à défaut de ceux-ci, de

deux hommes probes (1). Dans les procès civils le tribunal communal était compétent pour connaître des litiges ayant pour objet une valeur immobilière ne dépassant pas 200 dinars, les obligations contractées par lettres de change jusqu'à 100 dinars et de tous les autres litiges jusqu'à concurrence de 500 dinars, excepté toutefois les litiges relatifs aux successions. En outre, ces tribunaux municipaux approuvaient, suivant l'accord des parties en litige, la formation des tribunaux électifs ; ils approuvaient la conciliation au sujet des biens immeubles dont la valeur ne dépassait pas 200 dinars et les autres conciliations jusqu'à concurrence de 500 dinars. Ils avaient pouvoir de ratifier les obligations jusqu'à 500 dinars ; de juger les procès sur les servitudes rurales (servitude de passage, de puisage d'eau, de chasse sur le terrain d'autrui, de pâturage, etc...). Les *kmèts* jugeaient tous les litiges dans leurs villages jusqu'à concurrence de 50 dinars, excepté toutefois les litiges relatifs aux biens immobiliers et aux servitudes.

Dans les petites communes situées sur le territoire juridique de la Voïvodine, le tribunal se composait du maire, du secrétaire et d'un membre du conseil municipal. Ces deux derniers membres étaient désignés par le maire pour une année. Le tribunal communal était composé de la même façon, qu'il juge en matière civile ou en matière pénale. Dans les procès civils, les tribunaux communaux étaient compétents pour trancher les litiges concernant des créances ayant pour objet une somme d'argent, un service ou des valeurs mobilières, jusqu'à concurrence de 500 dinars, excepté le cas, où le litige était expressément soustrait à la compétence du tribunal communal.

Des tribunaux communaux en tant qu'institutions indépendantes créés par les conseils municipaux, existaient en

(1) Chaque *kmèt* représentait son village dans le bureau de la commune. Malgré les règles sus-mentionnées, il jugeait généralement seul.

Croatie et en Slavonie — *tribunaux locaux* — et sur le territoire juridique de l'ancienne Autriche — *offices communaux d'arbitrage*.

En Croatie et en Slavonie, les tribunaux locaux se composaient du juge local, de son suppléant et d'un certain nombre de jurés, fixé par le ban pour chaque tribunal en particulier. Le juge et les jurés étaient élus par le conseil municipal pour la durée d'une année parmi les membres ayant un domicile fixe dans la commune, âgés de trente ans au moins et sachant lire et écrire. Deux ou plusieurs communes pouvaient avoir un tribunal commun. Le juge local en qualité de président du tribunal local et deux jurés jugeaient en commun. Le tribunal local était compétent dans les procès civils concernant des créances, ayant pour objet une somme d'argent, un service ou des biens mobiliers, si la valeur ne dépassait pas 300 dinars.

Sur le territoire juridique de l'ancienne Autriche, l'office communal d'arbitrage se composait des commissaires et de leurs suppléants, que le conseil municipal élisait parmi les membres de la commune pour une durée de trois ans ; les commissaires élisaient le président parmi eux. Devant l'office communal d'arbitrage on pouvait conclure des concordats ayant l'effet de concordats judiciaires et cela en matière de dettes, de valeurs mobilières et dans les litiges provenant de la délimitation des propriétés immobilières, de servitudes rurales et de possession, si la valeur de l'objet en litige ne dépassait pas 300 dinars.

Entre les tribunaux locaux et les offices communaux d'arbitrage, d'une part, et les tribunaux communaux, d'autre part, existe la différence suivante : les premiers, étant indépendants de l'organisation communale, peuvent continuer à exercer leur compétence, même si l'organisation communale subit des changements. La seule condition nécessaire est qu'il y ait un conseil municipal pouvant élire les juges et les jurés. Par conséquent, les tribunaux locaux et les offices

communaux d'arbitrage subsisteront là, où il en existe aujourd'hui, jusqu'à ce qu'ils reçoivent leur organisation définitive par un règlement du ministre de la Justice.

Les fonctions de juges aux tribunaux communaux étaient liées aux fonctions des officiers municipaux. Ces organes intitulés : *kmèt*, juge de paix etc, qui jouaient le rôle des tribunaux communaux, n'existent plus dans la Loi communale et le législateur a été obligé de désigner les organes chargés dorénavant des fonctions de ces tribunaux pendant la période de transition, c'est-à-dire jusqu'à ce que le ministre de la Justice édicte le règlement sus-mentionné. D'après l'art. 144, la compétence judiciaire des tribunaux communaux qui ont existé jusqu'ici en vertu des législations régionales, incombe dorénavant à des collègues, composés du président de la commune et de deux membres du bureau (1). Les attributions spéciales du *kmèt* sont transférées aux chefs des sections de communes ou aux membres des bureaux municipaux, désignés par les conseils municipaux.

Ce n'est pas seulement en Yougoslavie mais également dans de nombreux autres États qu'on remarque une tendance de plus en plus forte pour restreindre la compétence judiciaire des communes qu'on désire réserver aux tribunaux réguliers. La nouvelle Loi retire le pouvoir judiciaire à la commune. Le règlement du ministre de la Justice retirera probablement, d'une façon définitive, la compétence judiciaire aux communes, ce qui ne manquera certainement pas de créer des difficultés du fait que les tribunaux deviendront moins accessibles à la population.

Dans certaines régions, il y a des tribunaux d'arrondissement à proximité de presque toutes les communes parce

(1) Il n'est pas dit dans la Loi, qui devra désigner les membres du bureau municipal, mais on peut conclure à la compétence du conseil municipal, puisque c'est lui qui désigne les membres du bureau chargés des fonctions de *kmèt*.

que celles-ci sont grandes, tandis que dans d'autres régions, où les communes sont très petites et dispersées, il faut faire des voyages de plusieurs dizaines de kilomètres pour arriver au tribunal d'arrondissement. Ceci provoque des pertes de temps considérables et des frais très élevés, pour des litiges qui sont généralement de peu d'importance (petites dettes, dommages causés par le bétail dans les prairies, sur les champs, etc...).

Des conséquences très graves sont aussi à redouter : si le tribunal est éloigné, le paysan peut être porté à se faire justice lui-même. Il aurait donc été dans l'intérêt aussi bien de l'Etat que des communes, sans parler de celui des particuliers, que la compétence judiciaire fut laissée ou accordée aux bureaux communaux.

La Loi est muette au sujet de la compétence du bureau en matière d'administration générale, excepté celle de la police locale. C'est que le législateur était d'avis que ces affaires sont du ressort du président, à moins de dispositions légales contraires. Cependant, nous trouvons le bureau en tant qu'organe exécutif des affaires de l'Etat, mentionné dans la Loi elle-même. D'après l'art. 31, c'est le bureau qui désigne les locaux où ont lieu les élections du conseil municipal ; c'est lui qui fait connaître la date des élections, etc...

En tant qu'organe exécutif du conseil municipal, le bureau est chargé :

1° de gérer le patrimoine communal. Il a pleins pouvoirs pour tous les actes administratifs concernant les biens de la commune : il donne à bail les immeubles appartenant à celle-ci, édicte des règlements et donne des directives pour la perception des revenus provenant des propriétés communales, pour la perception des taxes et des impositions, etc... ;

2° d'élaborer et de proposer le budget communal et le compte final annuel ;

3° de contrôler l'activité des institutions et des entreprises communales. Le bureau est tenu de veiller au bon

fonctionnement des entreprises et des institutions municipales et de régler les services communaux de manière à sauvegarder le mieux possible les intérêts de la commune et des habitants ;

4° de préparer les décisions du conseil municipal et de donner des instructions pour leur exécution.

SECTION III

Attributions du président de la commune

La compétence du président de la commune relative aux décisions à prendre dans les affaires autonomes et de police locale est déterminée d'une façon positive, comme il en est de celle du bureau : le président n'est compétent que dans les affaires qui lui sont expressément attribuées par la Loi.

Le président s'acquitte de toutes les fonctions qui lui sont imposées par des dispositions explicites de la Loi, outre celles de police locale, sous le contrôle du conseil auquel il doit rendre compte de son activité.

En ce qui concerne les affaires d'administration générale, on s'en tient au principe qu'elles sont de la compétence exclusive du président qui s'en acquitte indépendamment du conseil. Dans ces affaires, le président joue le rôle d'un organe d'administration générale et comme tel, ses rapports avec les autorités supérieures sont les mêmes que ceux de n'importe quel autre organe d'Etat ; les affaires de l'Etat sont exécutées selon les instructions, sous le contrôle et sous la responsabilité de celui-ci.

Le président représente la commune dans toutes les affaires et les rapports de celle-ci ; il préside les deux organes collégiaux de la commune dont il est l'organe exécutif et, par conséquent, il se trouve à la tête de toute administration communale.

1° En tant que représentant de la commune, le président est son mandataire vis-à-vis des autorités de l'Etat et autres, ainsi que vis-à-vis des particuliers.

2° En qualité de président du conseil municipal et du bureau, le président convoque et dirige les séances. Il veille au maintien de l'ordre pendant les séances, inflige des sanctions disciplinaires aux conseillers, etc...

3° En tant qu'organe exécutif du conseil et du bureau, il assure l'exécution de leurs décisions, s'occupe du recouvrement des revenus de la commune, ordonnance les dépenses prévues par le budget, conformément aux décisions du conseil et du bureau, etc...

En qualité d'organe exécutif, le président a des droits et des devoirs qui dépassent la compétence d'un organe exécutif ordinaire. Aux termes de l'art. 84, § 1, le président a le droit de suspendre l'exécution des décisions du conseil qui n'ont pas obtenu l'approbation nécessaire, ou les décisions du bureau qui sont contraires à la Loi.

Par là, la Loi a placé le président au-dessus du conseil municipal et du bureau. Le droit accordé au président pourrait être appelé : *veto suspensif*.

Le veto suspensif du président est une institution qui n'est pas en accord avec la nature et l'objet des fonctions principales qu'il exerce dans le conseil municipal et dans le bureau, ni avec le mode de son élection. Le président forme avec le bureau un collège, issu du conseil lui-même. Le bureau et le conseil assument en commun toute la responsabilité politique, morale et légale, aussi bien devant les autorités de contrôle que devant les électeurs. Tous, ils sont élus sur une même liste, et, par conséquent, assument une responsabilité solidaire pour leur activité.

Bien que le président fasse partie du conseil municipal et bien qu'il soit élu tête de liste de la majorité de celui-ci, la Loi lui accorde non seulement le droit de faire toutes réserves à l'égard des actes ou des décisions de tous ses

collaborateurs, mais encore le droit de suspendre l'exécution de leurs décisions et d'en faire appel à l'autorité de contrôle. D'une part, la Loi considère le président comme un personnage politique principal et, d'autre part, elle voit en lui un gardien de la légalité à l'égard de ceux mêmes dont la confiance lui a permis de s'élever à son poste de président. Il sera difficile de maintenir ce paradoxe en pratique, sans ébranler les rapports établis sur la base d'une confiance mutuelle, de l'unité des opinions politiques et de la solidarité.

Pour toutes ces raisons, l'application pratique du veto suspensif nous paraît infiniment improbable et même si elle a lieu, elle sera le point de départ des dissidences politiques. D'ailleurs, le veto suspensif du président est tout à fait superflu à côté de la possibilité, pour les particuliers, de présenter un recours contre les décisions d'un caractère individuel ou général du conseil municipal et du bureau, et à côté du droit d'approbation préalable accordé par la Loi aux autorités de contrôle pour toutes les décisions d'une certaine importance.

4° En qualité de chef de toute administration communale, le président prend des mesures conservatoires relatives au patrimoine communal, vérifie régulièrement, une fois par mois au moins, la caisse et les livres de comptes de la commune et en fait rapport au conseil municipal et au bureau ; répartit et surveille le travail du personnel du service municipal, garde le sceau de la commune et signe la correspondance ; contrôle les institutions et les entreprises communales ayant une administration particulière ; accorde au personnel des congés jusqu'à huit jours, etc...

En outre, la Loi communale accorde au président le droit de prononcer des amendes pécuniaires jusqu'à 50 dinars au maximum ou des peines de prison de 24 heures, contre toute personne « qui n'obéirait pas à ses ordres légaux » (art. 84, al. 3).

D'après l'art. 78, la commune exerce le pouvoir de simple police concernant toutes les contraventions aux règlements édictés par elle ; c'est le bureau qui est chargé de prononcer les peines. Le pouvoir sus-mentionné du président ne fait pas partie de cette attribution, il n'a même pas le caractère du pouvoir de simple police. D'après l'art. 78, la peine est prononcée par suite des contraventions aux règlements locaux généraux, tandis que suivant l'art. 84, la peine est prononcée à la suite d'un acte de désobéissance à un ordre individuel concernant une personne déterminée ; dans le premier cas, la peine est une sanction, dans le deuxième, elle est un moyen de contrainte. Pour que la peine puisse être prononcée aux termes de l'art. 84, alinéa 3, il faut qu'il soit donné préalablement à une personne déterminée, un ordre de faire ou de ne pas faire quelque chose.

Les peines prononcées par le président de la commune sont exécutoires de suite. C'est seulement après l'exécution de la sentence que le recours peut être engagé devant les autorités de contrôle, ce qui est une absurdité juridique ; le recours doit précéder l'exécution de la peine et ne pas lui succéder, sous forme d'une satisfaction platonique.

Ce pouvoir donné au président est par lui-même très inopportun et les abus sont inévitables. De cette façon, on donne au président la possibilité de persécuter et de punir ses ennemis politiques et personnels. Il peut les convoquer quand cela lui plaît et au cas où, étant empêchés, ils ne viendraient pas, le président pourra les punir d'une amende de 50 dinars ou d'une peine de prison de 24 heures.

A notre avis, ce pouvoir n'aurait pas dû être accordé au président, ou tout au moins il aurait dû être limité aux amendes pécuniaires susceptibles de recours avant l'exécution.

CHAPITRE IX

TUTELLE ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE

La commune, unité autonome et administrative, exerce des fonctions d'administration publique. Hiérarchiquement inférieure à l'Etat, en tant qu'organe d'administration elle collabore aux affaires qui sont du ressort de l'Etat en tant qu'unité administrative suprême. C'est de là que provient le contrôle des pouvoirs publics sur l'activité des communes. La nature et le degré de ce contrôle ont changé suivant les conceptions qu'on a eues du rôle de l'Etat aux différentes époques.

En étudiant ce contrôle, il faut faire une différence entre les fonctions propres de la commune et ses fonctions déléguées.

La commune exerce ses fonctions déléguées en qualité d'organe administratif d'Etat et comme telle, elle est placée vis-à-vis des pouvoirs, auxquels elle est soumise, dans la situation de n'importe quel autre organe d'Etat subordonné. Les mesures de contrôle sont les mêmes que celles que l'Etat applique à ses organes subordonnés. Seuls, les moyens nécessaires pour l'exercice des fonctions déléguées sont de la compétence autonome de la commune et le contrôle, auquel celle-ci est soumise relativement aux moyens finan-

ciers nécessaires à la gestion des affaires déléguées, est le même que celui que l'Etat exerce sur la commune en tant qu'unité autonome. Par conséquent, l'Etat peut retirer à la commune les fonctions déléguées et les exercer lui-même si celle-ci se refuse à le faire suivant ses instructions.

Le contrôle de l'Etat est tout à fait différent en ce qui concerne les fonctions propres de la commune intéressant seulement les intérêts directs de la communauté locale et dont l'action ne dépasse pas son territoire.

Le degré de ce contrôle, ou de la tutelle comme on l'appelle en France, et le mode par lequel il se manifeste, sont une des questions les plus importantes et les plus délicates de l'autonomie communale.

Le contrôle de l'Etat sur les communes peut être politique ou juridique. Naturellement, il y a aussi des systèmes mixtes de contrôle qui se rapprochent de l'un ou de l'autre système extrême et on peut même dire que les systèmes mixtes sont la règle, alors que les deux systèmes extrêmes sont l'exception.

Lorsque l'Etat pratique le système de contrôle politique, la commune ne peut pas se développer d'une façon indépendante ; en tant qu'unité autonome, elle n'a pas le pouvoir de décision propre et elle ne peut pas, dans le cadre de sa compétence, assumer la responsabilité de son activité. L'Etat guide et instruit la commune, en englobant par son contrôle toutes ses manifestations vitales, toute son activité économique, culturelle et sociale : il collabore avec la commune et même, en cas de besoin, se substitue à celle-ci. Le pouvoir exercé sur la commune ressemble à celui exercé sur un enfant mineur, et c'est pour cette raison qu'on parle de la « tutelle » de l'Etat sur la commune, tutelle spéciale, tutelle administrative, née de ce principe de droit « public » que les communes ne sont pas majeures ; que la société doit protection aux incapables ou à ceux qu'elle estime être tels ; que la génération « présente » n'a qu'un « usufruit »

et que l'Etat étant « gardien du dépôt », doit veiller aux intérêts de la génération « à venir ».

C'est l'opportunité qui guide le contrôle politique lorsqu'il apprécie l'activité de la commune. Il ne s'agit pas de savoir si un acte est fondé ou non sur la loi, mais d'examiner si la décision prise correspond au but établi, ainsi qu'aux devoirs généraux de l'administration. A l'occasion de cette appréciation, on tient compte surtout des intérêts importants de l'Etat. L'administration publique doit être exercée dans un accord mutuel ; il ne peut y avoir de désaccord et l'intérêt de l'Etat, ainsi que celui de la commune, sont l'intérêt général.

Les communes sont des communautés dans l'Etat et non en dehors de l'Etat. Elles sont des personnes morales publiques d'un degré inférieur, lesquelles ne peuvent pas être opposées à l'Etat, mais doivent lui être subordonnées. C'est pour cette raison que, dans beaucoup d'Etats, le contrôle politique exercé par les seules autorités de l'Etat, fonctionne sans la participation des tribunaux. Et comme il ne s'agit pas, en l'espèce, de questions d'administration, l'intervention des tribunaux est exclue : seul, le recours devant l'autorité administrative supérieure est possible.

Il en est tout autrement dans l'Etat qui pratique le système du contrôle juridique. Il reconnaît à la commune, dans ce cas, la personnalité morale de droit public, c'est-à-dire un droit subjectif pour administrer dans le cadre des lois. Par conséquent, l'Etat protège la commune dans l'exercice de ce droit. Cette protection consiste dans le fait que l'exercice du contrôle sur la commune est déterminé par la loi de telle façon que l'immixtion de l'Etat dans la vie autonome de la commune, en dehors du cadre fixé par la loi, n'est pas permise.

Le contrôle de l'Etat consiste donc exclusivement à limiter l'activité de la commune dans le cadre légal et le pouvoir central peut annuler les actes illégaux de la commune, non

seulement sur la demande des personnes intéressées, mais aussi sur sa propre initiative. Etant donné qu'il s'agit ici de l'application régulière de dispositions légales, les tribunaux sont compétents en dernier ressort (généralement les tribunaux administratifs). Le contrôle juridique revient au contrôle judiciaire.

Dans les Etats qui pratiquent le contrôle juridique, la commune est identifiée avec les particuliers ; on lui a cédé un territoire sur lequel elle exerce son activité, limitée uniquement à ce territoire. Si la commune accomplit un acte en dehors des prescriptions de la loi ou en dehors de sa compétence territoriale, elle viole la loi et l'acte illégal n'a aucun effet juridique : la décision communale est annulée par le pouvoir administratif.

En outre, les autorités de l'Etat ont le droit de s'intéresser à la vie et à l'activité de la commune et de connaître des faits relatifs à l'Etat et à la commune.

Toutes ces mesures sont conformes au système du contrôle juridique et toute violation aux principes que nous venons d'exposer, reviendrait à nous éloigner du système juridique pour nous rapprocher du système de contrôle politique.

Il peut arriver que la commune ne puisse pas entreprendre certaines affaires purement autonomes sans avoir au préalable l'autorisation du pouvoir central qui apprécie l'opportunité de la mesure prise. Ainsi, par exemple, l'aliénation de la propriété communale, la conclusion des emprunts, ne peuvent pas être effectuées sans l'autorisation préalable de l'autorité centrale qui apprécie non seulement la légalité, mais aussi l'opportunité de ces opérations, du point de vue des intérêts propres de la commune. Si un tel contrôle était prévu par la loi, il est vrai qu'il serait exercé légalement, mais en fait, le système de contrôle juridique serait abandonné parce que les autorités de l'Etat auraient un droit d'appréciation discrétionnaire sur les intérêts de la com-

mune et ainsi celle-ci serait privée de la protection des tribunaux administratifs.

Nous pouvons dire que c'est de la nature et du cadre du contrôle de l'administration de l'Etat que « dépend l'existence réelle de l'autonomie des communes : celle-ci est inexistante dans les Etats qui pratiquent le système de la tutelle, où les autorités de contrôle peuvent s'immiscer, à tous égards, dans l'activité des organes de la commune et apprécier l'opportunité de celle-ci » (1).

Aux termes de l'art. 92 de la Constitution, « le pouvoir central de l'Etat veille à ce que les autorités autonomes exercent leurs devoirs légaux dans les limites déterminées et n'agissent pas contrairement à l'intérêt général de l'Etat », et l'art. 96 prescrit : « Les communes sont des corps autonomes. On peut leur attribuer par des lois spéciales des actes du pouvoir administratif et elles les exercent sous le contrôle des organes administratifs déterminés ».

Ces dispositions constitutionnelles trouvent leur application dans l'art. 121 de la Loi sur les communes qui désigne le sous-préfet comme organe de contrôle du pouvoir central sur l'activité communale. Il n'y a ainsi qu'une seule autorité directe de contrôle, tandis que les autorités indirectes de contrôle sont multiples (bans, ministre de l'Intérieur et ministre des Finances).

Le sous-préfet est donc l'unique autorité directe de contrôle. Il est compétent même dans tous les cas, où la compétence n'est pas déterminée d'une façon précise. Il tient déjà ce pouvoir de la règle générale de l'art. 43 de la loi sur la procédure administrative générale. Il le tient aussi de l'art. 4 de la loi sur l'administration générale. Même n'importe quelle autorité supérieure, compétente pour exercer une mesure de contrôle, ne peut le faire que par l'inter-

(1) Négoslav Otkokolyitch : Revue *La Police*, Belgrade, mars 1933, p. 237.

médiaire du sous-préfet. Ce dernier est l'organe central par l'intermédiaire duquel est effectué le contrôle du pouvoir exécutif.

La Loi attribue même aux sous-préfets le droit exorbitant d'assister aux séances du conseil communal (art. 122). Dans l'avant-projet gouvernemental, ce droit du sous-préfet était encore plus large : il avait le droit, non seulement d'assister aux séances du conseil municipal, mais encore celui d'y prendre la parole. D'ailleurs, sa seule présence est déjà suffisante pour que l'autonomie communale reste lettre-morte.

Le niveau intellectuel de notre peuple varie suivant les régions ; il ne s'est pas formé dans les mêmes conditions culturelles. La présence du sous-préfet aux séances du conseil municipal sera sans aucun effet et sans aucune influence sur les délibérations du conseil communal dans certaines régions, tandis qu'ailleurs, dans des régions plus arriérées, sa présence aura une grande influence : le conseil municipal prendra la décision qu'aurait prise le sous-préfet lui-même (1).

Il est donc impossible de parler d'une autonomie quelconque là, où le sous-préfet a le droit d'assister aux séances du conseil municipal. Sa présence signifie une méfiance de l'Etat à l'égard des corps autonomes. Et c'est justement une attitude opposée que l'Etat devrait adopter : faire confiance aux libertés locales, parce que les communes méritent qu'on la leur accorde.

La tutelle sur les communes s'exerce d'une double façon : par le contrôle sur les personnes, d'une part, et par le contrôle des actes, d'autre part.

En vertu de son droit de contrôle, l'autorité administrative peut, dans certains cas déterminés, révoquer les organes autonomes. Cette révocation peut avoir lieu si les organes

(1) Compte-rendu de la Chambre, livre II, 1933, p. 141.

autonomes (président, membres du bureau communal et conseillers municipaux) ne remplissent pas les conditions exigées par la Loi pour être titulaires des postes qu'ils occupent (art. 129, al. 1) ; la révocation est exécutoire de suite.

De même, l'autorité de contrôle peut révoquer le président, les membres du bureau communal, certains conseillers ou dissoudre le conseil municipal tout entier « s'ils n'exercent pas régulièrement leurs fonctions » (art. 129, al. 2). L'autorité de contrôle a un pouvoir discrétionnaire pour apprécier la nécessité d'une telle mesure. Dans cette seconde hypothèse, à l'inverse de celle ci-dessus, la révocation n'est pas exécutoire de suite ; les organes autonomes conservent leurs postes jusqu'à ce que la révocation soit devenue exécutoire.

Contre les décisions de révocation, aussi bien dans le premier que dans le second cas, on peut exercer un recours devant les tribunaux administratifs ; contre la décision de ces derniers il n'existe aucun moyen juridique. Les décisions de révocation sont prises par le ban.

Les conseillers révoqués, en raison de l'exercice irrégulier de leurs fonctions ne sont pas éligibles aux élections suivantes.

Mais le pouvoir de contrôle va si loin que le ban peut dissoudre le conseil municipal, ainsi que le bureau et révoquer le président, en raison de décisions ou déclarations nuisibles aux intérêts généraux importants de l'Etat. Cette mesure est susceptible de recours devant le ministre de l'Intérieur dont la décision sera définitive.

Comme dans le cas précédent, les conseillers révoqués ne sont pas éligibles aux élections suivantes. Toutefois, les conseillers qui au cours de la délibération du conseil se sont prononcés contre une telle décision ou déclaration, seront, dit la Loi, éligibles aux prochaines élections ; cela veut dire que les conseillers qui se sont abstenus, perdent le droit

d'éligibilité à la première consultation électorale, qui suit la dissolution ou la révocation.

Aux termes de l'ancienne loi communale serbe, le conseil municipal ne pouvait pas être révoqué sans une décision du Conseil d'Etat. En cas de révocation, le conseil restait en fonctions jusqu'à la prise du pouvoir par le nouveau conseil. Le Conseil d'Etat présentait une garantie suffisante contre l'arbitraire des autorités administratives.

Actuellement, c'est l'autorité administrative elle-même qui révoque et qui apprécie d'une façon discrétionnaire quels sont les intérêts de l'Etat qui sont généraux et parmi ceux-ci, ceux qui sont importants (1). On voit par là combien grande est l'omnipotence des autorités administratives et dans quelle large mesure elles peuvent abuser de cette autorisation. La Loi exclut même toute possibilité de recours judiciaire. Elle considère que les tribunaux ne peuvent pas, d'une façon utile, apprécier les intérêts généraux de l'Etat et n'admet que le recours devant le ministre de l'Intérieur.

En cas de dissolution du conseil municipal, on procède généralement à la nomination d'un commissaire (comme c'était le cas sur le territoire de l'ancienne Autriche), qui cumule les fonctions du conseil municipal, du bureau et du président. Les attributions du commissaire sont provisoires, mais il est investi de pleins pouvoirs.

La nouvelle Loi sur les communes n'envisage pas de poste de commissaire ; néanmoins, elle a prévu l'institution des commissariats. Ce sont donc, non pas une seule personne, mais plusieurs qui seront chargées d'expédier les affaires communales. En fait, on procédera à la nomination d'un bureau communal provisoire (le président et les membres) qui sera faite par le sous-préfet. La compétence du

(1) Les décisions ou les déclarations nuisibles aux intérêts généraux importants de l'Etat peuvent être, par exemple, celles qui sont nuisibles à l'ordre politique et social, à la paix entre les races ou entre les religions dans l'Etat, etc...

bureau communal ainsi institué est limitée à l'expédition des affaires courantes (art. 134). Il est expressément défendu au bureau communal nommé d'endetter la commune, d'aliéner la propriété communale, d'instituer de nouvelles impositions et d'augmenter celles existantes, ainsi que de procéder à la nomination des fonctionnaires.

A cet égard la Loi a donné « une solution assez satisfaisante ; puisqu'on a recours à l'institution des commissariats, il est mieux qu'ils aient une organisation collégiale et qu'ils soient limités au point de vue du temps et au point de vue de leur pouvoir » (1).

Le contrôle des autorités de l'État sur les actes de la commune se manifeste par le contrôle de l'activité des organes de la commune, par l'appréciation de la légalité des délibérations du conseil municipal, dont la communication aux autorités de l'État doit être faite d'office et par l'autorisation préalable de certaines délibérations qui ne deviennent exécutoires qu'après l'approbation des autorités de contrôle.

C'est le sous-préfet qui exerce le contrôle direct sur la commune en vue de l'appréciation de la légalité des actes des administrateurs municipaux dans les affaires d'autonomie communale, ainsi que dans celles d'administration générale.

C'est le même fonctionnaire qui contrôle l'activité des organes de la commune et du personnel municipal, soit dans les bureaux de la commune, soit dans les institutions et les entreprises municipales. Il peut effectuer ce contrôle à son gré ; toutefois, il est obligé de vérifier la caisse et les livres de comptes de la commune au moins une fois par an (art. 123).

Les autorités administratives ont le droit de s'intéresser à la vie et à l'activité de la commune et de connaître des

(1) L. Kostitch, op. cit., p. 266.

faits relatifs à l'Etat et à elle-même, ainsi que d'apprécier la légalité des actes des organes communaux ; elles ont aussi le droit de veiller à ce que cette activité ne dépasse pas le cadre territorial fixé par la Loi. Pour cela, le bureau communal est obligé de communiquer au sous-préfet, dans un délai de huit jours, la copie du procès-verbal de toutes les séances du conseil municipal.

Toute délibération de celui-ci qui serait contraire aux lois existantes ou aux ordres légaux des autorités administratives, ou par laquelle la compétence de la commune serait dépassée, sera suspendue. L'exécution de la délibération est, soit ajournée jusqu'à un moment déterminé, soit annulée définitivement. Le sous-préfet est obligé d'aviser la commune dans un délai de huit jours, de la suspension de la délibération par une décision motivée qui doit être basée sur les dispositions légales (art. 125, al. 1).

Dans le projet gouvernemental de la loi communale, il a été prévu que l'autorité de contrôle aura le droit de proposer au ban la suspension des délibérations du conseil municipal qui seraient contraires aux intérêts de la commune. Mais cette proposition a été rejetée déjà par la Commission de la Chambre.

Aux termes de l'art. 125, le conseil municipal peut exercer un recours devant le ban contre la décision de l'autorité de contrôle qui prononce la suspension d'une de ses délibérations, et ce recours est ouvert pendant 15 jours. De son côté, le ban est obligé, dans un délai de huit jours, soit d'annuler la décision de l'autorité de contrôle, soit de communiquer le dossier au tribunal administratif, qui rend une décision définitive. Si, dans un délai d'un mois à partir du jour de la réception du dossier, le ban ne le communique pas au tribunal administratif, la délibération du conseil municipal devient exécutoire.

De même, le sous-préfet est obligé de suspendre l'exécu-

tion des décisions et des déclarations (1) du conseil communal, du bureau, du président, ou de l'assemblée locale, qui seraient nuisibles aux intérêts généraux importants de l'Etat (art. 130). La suspension est obligatoire. Les délais de suspension et d'examen de cette suspension, prévus par l'art. 125, ne s'appliquent pas. Contre la décision de suspension le recours ne peut être porté que devant le ministre de l'Intérieur, dans un délai de quinze jours. La décision du ministre est définitive.

Si la commune a l'intention d'exécuter les délibérations qui ont été suspendues ou annulées, le sous-préfet a le droit d'empêcher cette exécution par les moyens coercitifs légaux (art. 126).

Si le contrôle des autorités administratives s'exerce sur les décisions relatives aux affaires propres de la commune, il a également pour objet d'obliger les organes autonomes à entreprendre les affaires qui sont de la compétence propre de la commune, lorsque celle-ci se refuse à les exécuter ou les exécute dans une mesure insuffisante.

Pour arriver à ce résultat, l'autorité de contrôle (sous-préfet) informera le ban par un rapport motivé de la remarque qu'il a faite, que la commune reste inactive devant des besoins de sa propre compétence ou agit seulement dans une mesure insuffisante, laissant ainsi sans solution des affaires que l'art. 76 lui a confiées. Le ban peut déterminer les mesures qui doivent être prises par la commune si l'entente entre lui et les organes élus de celle-ci ne se réalise pas. Contre cet ordre du ban, le conseil communal peut porter un recours devant le ministre compétent dans un délai de huit jours. La décision du ministre est définitive.

Si, même plus tard, la commune n'entreprend pas les mesures nécessaires, la décision ministérielle sera appliquée par les moyens coercitifs prévus par la loi sur la procédure

(1) V. note (1), p. 41

administrative générale et c'est le sous-préfet qui, dans ce cas, exerce le pouvoir exécutif.

Les affaires que l'art. 76 a placées dans celles qui sont de la compétence de la commune, touchent aux intérêts de la communauté locale et se rapportent à son développement économique, culturel et social. La commune règle ces affaires d'une façon indépendante ; c'est elle-même qui établit le programme des travaux à effectuer et est libre de le changer, de le compléter ou de le suspendre en totalité. La Loi ne prescrit pas les résultats ni le délai dans lequel ils devront être obtenus, etc... ce qui veut dire que l'art. 127 de la Loi communale autorise les autorités de contrôle à apprécier les intérêts de la commune.

Ceci se manifeste d'une façon particulière par le droit pour ces autorités d'envisager si les administrateurs communaux entreprennent, dans une mesure suffisante, les affaires qui touchent aux intérêts de la communauté locale. C'est par cette disposition légale qu'on se rend compte combien le pouvoir exécutif est non seulement une autorité de contrôle de l'activité communale, mais également son administrateur réel.

Les communes sont considérées comme des mineures et elles sont soumises non seulement au contrôle incessant de l'autorité supérieure, mais aussi à ses directives. Dans un tel droit se manifeste la notion surannée de la nécessité d'une tutelle. C'est là un acte de méfiance envers une population qui a su conquérir sa liberté, créer son Etat et l'administrer. Une telle population est censée ne pas savoir veiller à ses routes, à ses puits, à ses écoles et doit être guidée, le cas échéant, par un jeune fonctionnaire de la sous-préfecture, sans expérience⁽¹⁾.

Pour que certaines délibérations du conseil municipal

(1) Compte-rendu du Sénat, livre II, 1933, p. 70.

soient valables, il faut qu'elles soient approuvées par les autorités administratives.

D'après l'art. 81, al. 2, les délibérations du conseil municipal relatives aux emprunts communaux, à l'aliénation des propriétés immobilières, ainsi que toutes les délibérations qui engagent les finances communales au-dessus de la durée réglementaire du mandat du conseil municipal, ne sont exécutoires qu'à la suite de l'avis favorable du ban et après l'approbation du ministre des Finances, en accord avec le ministre de l'Intérieur. Un tel contrôle n'est pas conforme au principe fondamental de l'autonomie d'après lequel les corps autonomes possèdent un droit de décision propre dans les affaires autonomes. Il n'est pas seulement l'appréciation de la légalité, mais également l'appréciation de l'opportunité des décisions des autorités communales.

Un contrôle de cette nature existe aussi en ce qui concerne l'approbation du budget communal, l'institution des impôts directs communaux et leur augmentation (art. 96 à 99).

De même, l'approbation des autorités de contrôle est exigée pour les décisions du bureau communal relatives aux crédits extraordinaires. Par opposition aux deux cas précédents, dans ce dernier l'autorité de contrôle est le sous-préfet.

Mentionnons encore que le ban est compétent pour approuver les règlements locaux généraux que le conseil municipal édicte dans le cadre de sa compétence, ainsi que les statuts qui règlent la situation juridique des fonctionnaires municipaux dont nous avons déjà parlés.

L'autorité de contrôle, suivant l'art. 126, est autorisée à empêcher par des moyens coercitifs légaux, l'exécution des délibérations du conseil municipal et du bureau qui n'ont pas obtenu l'approbation exigée par cette Loi.

Ainsi que l'explique tout ce qui précède, le droit d'autorisation préalable des décisions des organes de la commune,

accordé par la Loi aux autorités de contrôle, touche profondément l'autonomie ou mieux, il abolit complètement l'indépendance des organes de la commune, même dans les affaires de son activité propre. L'approbation préalable des autorités supérieures doit être supprimée, parce que l'Etat n'est pas là pour coadministrer ; il ne doit être que l'autorité législative et de contrôle suprême qui, en premier lieu, veille sur la légalité de l'administration communale et protège les communes, développe et soutient leur prospérité et dirige par ses conseils l'activité des communes vers leur meilleur bien-être.

« Le fondement d'un Etat libre, c'est la commune libre ». Sous l'expression « commune libre », on entend la commune avec la sphère d'activité autonome aussi large que possible et surtout avec l'indépendance la plus grande par rapport aux autorités de contrôle.

Les communes, qui sont les plus petites unités dont se compose l'Etat, possèdent leur intérêt propre qu'il faut découvrir, réaliser et défendre. La commune a obtenu justement son autonomie parce qu'on la considère, en tant qu'unité territoriale, administrative et sociale, comme ayant un intérêt propre. Cet intérêt est l'intérêt local de la communauté humaine qui habite et vit sur son territoire.

Toutes ces affaires ne peuvent être réglées à la satisfaction des intérêts généraux que si l'exercice en est laissé aux milieux directement intéressés. Toute ingérence directe des autorités de l'Etat, qui ne connaissent particulièrement les circonstances locales, ne peut être que nuisible.

Dans le cadre légal, la commune doit avoir la pleine liberté de décision ; dans ses affaires autonomes, sa liberté d'agir ne doit pas être soumise à des restrictions hiérarchiques. Surtout, l'autorité de contrôle ne doit pas posséder le droit d'apprécier l'opportunité des actes de la commune parce que, de cette façon, l'autorité de contrôle a la possibi-

lité d'empiéter à son gré sur les affaires purement autonomes.

Naturellement, tout pouvoir humain porte en lui un vice naturel, un principe de faiblesse et d'abus qui doit lui faire assigner une limite. Ce contrôle des autorités de l'État serait satisfait par le droit d'annuler toute délibération du conseil municipal ou du bureau qui serait illégale ou porterait sur un objet étranger aux attributions communales, avec, bien entendu, le droit de recours devant les tribunaux administratifs.

Au cours de notre étude, nous avons vu que l'autorité de contrôle a la possibilité d'apprécier, d'une façon indirecte, l'opportunité de certaines décisions du conseil municipal relatives aux affaires propres de la commune. Dans l'avant-projet gouvernemental, ce droit des autorités de contrôle était même directement prévu par l'art. 123 qui stipulait que « si l'autorité de contrôle constate qu'une délibération du conseil municipal est contraire *aux intérêts de la commune*, elle proposera au ban, dans un délai de huit jours, de suspendre son exécution, etc... »

En aucune façon, il n'aurait fallu permettre aux autorités de contrôle d'apprécier les actes des autorités communales au point de vue de l'opportunité. L'autorité de contrôle n'est là que pour contrôler, dans le cadre légal, si les délibérations du conseil municipal sont conformes aux lois existantes. Si elle constate l'existence d'un acte illégal ou d'un excès de pouvoir, c'est alors seulement qu'il y a lieu pour elle d'intervenir.

Le contrôle des autorités de l'État, tel qu'il est établi par la Loi communale, se transforme en co-administration de l'État avec les autorités autonomes, et il signifie une négation complète de l'autonomie.

Le sous-préfet devient donc gardien des intérêts de la commune, à côté et contre les conceptions de la représentation élue par le peuple. Les organes d'administration de

l'Etat peuvent mieux comprendre les intérêts de celui-ci et ils sont là pour le faire, mais ils ne sont pas en état de saisir les intérêts de la commune avec autant de compétence que les élus de celle-ci.

Quant aux affaires de l'administration générale qui sont imposées à la commune par des lois et par des ordres légaux, elles peuvent lui être retirées par les autorités de contrôle et confiées aux frais de la commune, à une tierce personne afin qu'elle les exécute lorsque la commune ne le fait pas, même après l'injonction qui lui est adressée par les autorités de contrôle (art. 128).

On a été obligé de recourir à ce moyen en l'absence du pouvoir disciplinaire auquel seraient soumis le président et les membres du bureau. En effet, d'après la Loi sur les communes, le président et le bureau communal ne sont pas soumis aux autorités disciplinaires de l'Etat en tant qu'exécuteurs des affaires de l'administration générale lorsque celles-ci leur sont imposées par des lois spéciales.

Il faut souligner surtout le rapport étroit, de cause à effet, qui existe entre l'autonomie communale et le nombre de fonctions déléguées. De la proportion entre les fonctions propres et celles déléguées, dépend l'ampleur de l'autonomie. Avec l'augmentation du nombre de fonctions déléguées augmente aussi, d'une façon indirecte, le contrôle sur l'activité autonome de la commune ; le pouvoir de la commune, pris en tout, se trouve sous un contrôle renforcé du pouvoir administratif de l'Etat.

Dès le début de notre Etat national et pour des raisons différentes, les communes ont eu une compétence déléguée assez large. Par la nouvelle Loi, cette compétence se trouve considérablement augmentée. Déjà pour cette raison, on ne peut pas parler d'une indépendance véritable des organes autonomes de la commune par rapport aux autorités administratives de l'Etat.

La nouvelle Loi communale réglemente séparément les voies de recours contre les décisions de l'autorité de contrôle de première instance, prises en vertu des prescriptions de cette Loi qui permettent, dans des cas déterminés, l'intervention de cette autorité, et séparément les moyens de recours contre les décisions des autorités communales.

Les recours contre les décisions des autorités administratives, prises en vertu de cette Loi, sont réglementés par les mêmes dispositions que celles autorisant les autorités administratives à prendre ces décisions. Nous avons déjà parlé de ces moyens.

En ce qui concerne le recours contre les décisions des organes municipaux, il est réglementé de la façon suivante :

Contre toutes les décisions des organes municipaux « on peut présenter un recours devant les autorités de contrôle » (art. 135). Contre les décisions du président ou du bureau, dans les affaires autonomes de la commune, on peut présenter des observations dans un délai de huit jours. Le bureau communal peut en tenir compte ou les rejeter ; s'il y a rejet, le bureau est obligé de les communiquer au conseil. Contre les décisions du conseil, on peut se pourvoir auprès des autorités de contrôle.

Etant donné que dans aucun de ces cas il n'a été prévu ni délai, ni procédure pour la communication du recours aux autorités de contrôle, il y a lieu d'appliquer les dispositions de la loi sur la procédure administrative générale (art. 107 à 114 de la loi sur la procédure administrative générale). Quant à la suite du recours contre les décisions des autorités de contrôle, il y a lieu d'appliquer les art. 15 et 18 de la loi sur le Conseil d'Etat. Selon ces dispositions, contre les décisions prises en deuxième instance par les autorités de contrôle, qui lésaient un droit ou un intérêt personnel et direct fondé sur la loi, on a recours auprès du tribunal administratif compétent. Contre les jugements du tribunal administratif, on peut porter un recours devant le Conseil

d'Etat, en vertu de l'art. 37 de la loi sur le Conseil d'Etat.

Contre les décisions du président dans les affaires de la police locale ainsi que contre les décisions en matière de contraventions, on peut présenter un recours devant les autorités de contrôle. Si les droits d'un particulier ont été lésés par une décision concrète du président, visant un cas particulier, on exerce un recours devant les autorités de contrôle dans un délai de huit jours. De même, celles-ci sont compétentes pour connaître des jugements du bureau municipal relatifs aux contraventions. L'art. 73, al. 2, de la loi sur l'administration générale s'exprime dans le même sens. Les autorités de police, en tant qu'autorités de contrôle (le sous-préfet), sont donc compétentes pour apprécier les jugements des bureaux municipaux. Cela veut dire que les tribunaux ordinaires ne sont plus compétents pour apprécier les jugements des bureaux municipaux, relatifs aux contraventions.

Contre les décisions des organes municipaux présentant un caractère général, c'est-à-dire qui ne concernent pas un particulier, tout membre de la commune qui trouve que ces décisions sont contraires aux lois existantes ou aux ordres légaux des autorités, peut faire des observations devant les autorités de contrôle. C'est pour cette raison que ces décisions doivent être affichées à la mairie dans un délai de trois jours à partir de la date où elles ont été prises et y rester affichées pendant cinq jours. Le délai, dans lequel on peut faire des observations devant les autorités de contrôle contre de telles décisions, est de cinq jours à partir de la date d'affichage. Si les autorités de contrôle n'acceptent pas les observations du particulier, celui-ci ne peut pas porter le recours devant le tribunal administratif, parce que de telles décisions ne lèsent aucun de ses droits, ni aucun de ses intérêts personnels et directs, fondés sur la loi ; l'art. 18 de la loi sur le Conseil d'Etat prévoit qu'un recours ne peut être exercé devant le tribunal administratif que si un droit ou un intérêt direct et personnel est lésé.

CHAPITRE X

COOPERATIONS ENTRE LES COMMUNES

COMMUNES SPECIALES

En vue de donner aux communes la possibilité de déployer une activité fructueuse, la législation communale accorde actuellement une attention spéciale à la question du territoire communal, aux rapports intercommunaux, ainsi qu'au groupement et à la division des communes.

C'est surtout grâce à l'association en vue d'un but concret (assainissement, institutions humanitaires communes, entreprises communes de canalisation, d'éclairage, d'encouragement à l'agriculture, etc...) que les petites communes sont à même d'étendre leur activité à tous les domaines.

La législation communale moderne a donc pris soin que les lois sur les communes contiennent des dispositions relatives à une telle activité intercommunale et rend même, en certains cas, l'association obligatoire.

La nouvelle Loi a également adopté le principe qui a été admis dans la législation de presque tous les pays du monde, à savoir qu'en vue de satisfaire certains besoins, qui ne peuvent être satisfaits que par des efforts et des moyens communs, deux ou plusieurs communes peuvent s'associer.

A cette fin, la Loi a prévu une sorte de commune supérieure, une communauté qui ne se compose plus de personnes physiques, mais de communes qui en sont les membres. Plusieurs communes peuvent ainsi s'associer en vue de la réalisation d'un but commun.

De cette manière, les communes ont la possibilité d'avoir leur vétérinaire et leur agronome communaux, ce qui est de première nécessité dans bien des régions de notre Etat, car si la Yougoslavie désire maintenir ses positions dans la concurrence économique mondiale, il est indispensable qu'elle travaille au relèvement de son agriculture et de son élevage et, à cette fin, il faut que les paysans yougoslaves reçoivent des conseils pratiques et qu'ils soient guidés dans leur travail par des experts.

Les communes associées conservent leur indépendance. Il n'y a que certaines affaires qu'elles règlent en commun ; pour toutes les autres, chacune des communes associées conserve son entière indépendance à l'égard des autres.

Il n'est question des communes associées qu'à l'art. 14 de la nouvelle Loi qui stipule : « En vue de satisfaire certains besoins qui ne peuvent l'être que par les efforts conjugués et les moyens communs de deux ou plusieurs communes, celles-ci peuvent s'associer avec l'approbation du ban. Les décisions relatives à la dissociation des communes associées sont prises par les communes ou par le ban ».

Cette disposition légale ne suffit pas pour définir nettement les rapports mutuels des communes associées. Tout ce qui peut être affirmé, c'est qu'en principe les communes doivent être voisines et qu'il doit exister certains organes communs qui s'occuperont des affaires communes ; ces organes doivent être autonomes et ils sont délégués de la part des conseils ou bureaux municipaux, de sorte que leurs fonctions prennent naturellement fin lorsque cessent celles du conseil ou du bureau municipal dont ils tiennent leur pouvoir.

Il est de même difficile, sinon impossible, de définir la nature juridique des dits rapports, en prenant pour base la Loi sur les communes. La Loi prévoit l'existence de communes associées, mais elle ne dit rien sur la forme de cette association. Sans base légale, on ne saurait pourtant reconnaître aux communes associées le caractère de personnes morales particulières, ni celui de corporations ou d'institutions de droit public.

Selon toute probabilité, les associations de communes auront un caractère contractuel. Les contrats seront conclus entre deux ou plusieurs communes selon les principes généraux et pour des buts très divers. A notre avis, l'appréciation éventuelle de ces contrats devrait même être du ressort des tribunaux ordinaires et non pas des tribunaux administratifs.

Les communes associées peuvent se dissocier. Il serait, par conséquent, également possible que des communes s'associent pour un temps limité. Pourtant, dans la pratique, les associations de communes auront sans doute un caractère permanent.

Il va de soi que la question du siège des organes communs et toutes les modalités de la procédure seront réglées par un accord mutuel.

Les communes associées ressemblent sous bien des rapports aux syndicats des communes institués en France par les lois de 1884, 1900 et 1917 ou aux associations intercommunales allemandes « à but déterminé » (Zweckverbänden).

Il s'ensuit des dispositions légales que ces associations ne seront possibles qu'entre communes. L'association avec d'autres unités administratives autonomes n'est pas prévue. Il se pose la question si les communes rurales peuvent s'associer avec les communes urbaines ?

Tout contrat a pour condition que chacune des deux parties contractantes manifeste une volonté indépendante à

l'égard de celle de l'autre partie. Si l'une des parties ordonne et que l'autre doit se soumettre, alors ne sont possibles que des actes d'autorité d'une partie à l'égard de l'autre, mais un contrat est impossible en ce cas. Dans le domaine de droit privé, la commune et la banovine, ainsi que la commune et la section de commune, peuvent être des parties contractantes, car en tant que personnes morales de droit privé, elles sont égales. Dans le domaine de droit public, par contre, la banovine est supérieure hiérarchiquement à la commune, de même que la commune, à son tour, est supérieure à la section de commune ; l'égalité n'existe donc pas et par conséquent la conclusion d'un contrat est impossible. Il en est autrement, en ce qui concerne les communes rurales, d'une part, et les communes urbaines, d'autre part ; elles sont égales au point de vue du droit public et peuvent donc s'associer entre elles.

Comme nous venons de le voir, la Loi n'est pas assez explicite en ce qui concerne l'association des communes. Ceci peut présenter des inconvénients mais, à certains égards, est très utile. Toute nouvelle disposition légale se rapportant à cette question n'aurait pour effet que de limiter la liberté des communes à cet égard. Telle quelle, la Loi prévoit l'association et la rend légalement possible. Il appartient aux communes elles-mêmes le soin de fixer les conditions et la forme de l'association et de développer celle-ci au mieux de leurs intérêts.

La possibilité que la Loi donne aux communes de s'associer en vue de satisfaire des besoins communs, n'est pas une innovation.

En Yougoslavie, il existe déjà depuis un certain temps, des associations sanitaires intercommunales en vertu de l'art. 3 de la loi sur les communes sanitaires du 27 février 1930. Ces associations ont pour but le relèvement de la santé publique. Elles doivent avoir un médecin et une infirmière. Ce personnel relève de la banovine. Le siège du

médecin intercommunal est fixé par le ban. Les communes associées dans ce but ne doivent avoir ni moins de 6.000, ni plus de 15.000 habitants.

Outre les associations sanitaires intercommunales, il existe encore deux autres formes d'associations communales :

En vertu de l'art. 31 de la loi sur les écoles publiques primaires du 5 décembre 1929, plusieurs communes peuvent s'associer en vue de la construction d'édifices pour l'enseignement public, comme par exemple des écoles ménagères, des cours d'enseignement agricole, des écoles d'agronomie, etc...

De même, les communes peuvent s'associer entre elles en vue de la construction et de l'entretien des routes vicinales communales de deuxième classe.

Toutes ces associations ressemblent exactement à celles que prévoit la Loi sur les communes, avec cette différence qu'elles servent seulement à des buts déterminés et indiqués dans les lois sus-mentionnées. Elles existent indépendamment de la Loi sur les communes.



Les communes organisées selon la nouvelle Loi sont des communes administratives ou politiques. A côté de ces communes de caractère général, il en existe d'un caractère spécial (Spezialgemeinden), également organisées sur une base d'autonomie, mais ayant des compétences limitées.

C'est ici qu'il convient de ranger les communes sanitaires indépendantes, instituées par la loi du 27 février 1930. Selon l'art. 2 de cette loi, les communes urbaines (villes et bourgs) de plus de 4.000 habitants, en tant que communes administratives, constituent des communes sanitaires indépendantes, de même les communes rurales de plus de 6.000 habitants. Toutes les localités, dont le nombre d'ha-

bitants n'atteint pas le chiffre indiqué, peuvent rester ou devenir des communes sanitaires indépendantes. Sinon, elles sont associées par décision du ban, après consultation du Conseil sanitaire banovinal et des conseils municipaux.

Les communes sanitaires indépendantes sont obligées d'engager et de payer un médecin et une infirmière-accoucheuse par 10.000 habitants et une sage-femme diplômée par 5.000 habitants ; elles sont obligées, en outre, de payer les frais pour les soins médicaux donnés à leurs ressortissants indigents, de bâtir les édifices nécessaires, d'entretenir les institutions sanitaires et de collaborer aux travaux d'assainissement, ainsi que de participer à la lutte contre les maladies contagieuses.

Sous forme de communes spéciales, il existe également des communes scolaires, en vertu de la loi sur les écoles publiques (articles 19 à 26) du 5 décembre 1929, de même que des communes ecclésiastiques (paroisses) en vertu de la Constitution de l'Eglise serbe orthodoxe.

Les comités agricoles locaux forment également une organisation qui ressemble à celle des communes spéciales (1).

Les limites territoriales de toutes ces communes coïncident généralement avec celles des communes administratives ; néanmoins, elles doivent être considérées comme des organisations administratives et autonomes spéciales. Ceci vaut particulièrement pour les communes ecclésiastiques qui n'ont pas nécessairement les mêmes membres que les communes administratives (en sont exclus les membres non-orthodoxes de la commune).

(1) D'autre part, il existe des communautés qui, bien que désignées du nom de communes, ne sauraient être rangées ni parmi les communes politiques, ni parmi les communes spéciales. Tel est, par exemple, le cas des communes des biens dans les anciens *Confini militaires*. Ces « communes » ne sont en réalité que des propriétés collectives remontant au passé et qui, sous bien des rapports, constituent un véritable anachronisme.

Toutes ces communes spéciales ont des organes autonomes qui ne dépendent point des organes des communes politiques. Il arrive parfois que les communes politiques participent à la désignation des organes des communes spéciales, mais en aucun cas, elles n'ont le droit de se mêler de leurs affaires. Une fois désignés, ces organes deviennent indépendants à l'égard de ceux dont ils ont reçu leur mandat.

Les communes de type spécial et à compétence limitée existent et fonctionnent, indépendamment de la Loi sur les communes. Celle-ci ne mentionne même pas leur existence. Elles n'entrent point en collision avec les communes politiques. Dans la mesure où une collaboration avec ces dernières est parfois exigée, cette collaboration est réglée par des lois spéciales, et la Loi communale n'a pas cru nécessaire de s'en occuper à son tour.

CONCLUSION

Dans la nouvelle Loi sur les communes, il aurait fallu considérer celles-ci comme des unités fondamentales de l'État et non comme des organismes qui se développent au détriment de l'État. Les efforts qui tendent au progrès des communes n'excluent point ceux qui doivent être consacrés à la prospérité de l'État lui-même. Au contraire, ces deux actions se complètent pour la meilleure harmonie de l'activité collective.

Les organes autonomes ont prouvé jusqu'à maintenant que l'État peut toujours compter sur eux, et partout où il existait une autonomie réelle, celle-ci a donné des meilleurs résultats, non seulement au profit de la collectivité locale restreinte, mais aussi au profit de l'État et du progrès national tout entier.

L'administration confiée aux organes autonomes est fructueuse et s'exerce avec succès parce qu'elle rend possible une initiative large, n'étant pas obligée d'attendre les instructions venant d'en haut, mais elle reçoit les initiatives des citoyens eux-mêmes. Les soins que la population consacre à la commune et à sa prospérité sont un des gages les plus sûrs de son développement favorable.

Pour que ce sentiment d'attachement de la population à la commune soit réveillé, il aurait fallu doter les communes

d'une large autonomie, sans quoi intervient une apathie de la population pour des problèmes auxquels elle devrait s'intéresser. Autre conséquence de cette apathie est l'influence sur les affaires communales des petites coteries locales, dont l'activité est malfaisante pour les intérêts de la commune. La restriction des droits des citoyens dans les questions communales a toujours causé le recul du progrès des communes elles-mêmes. Cela résulte d'ailleurs de l'histoire de leur développement.

La nouvelle Loi sur les communes est mauvaise, plus conservatrice et moins libérale que les autonomies qui ont existé dans certaines de nos régions. Au lieu de nous donner une démocratie moderne, des communes avec une pleine autonomie qui pourraient servir de fondement à l'Etat, la Loi a doté le pays d'une organisation policière de plus ; elle présente un recul par rapport à ce que nous avons eu jusqu'à maintenant et à ce qui existe dans les autres pays civilisés.

La Loi aurait dû, au contraire, renforcer davantage les petites cellules autonomes dont l'Etat est composé, leur force étant la condition de la grandeur de l'Etat ; le déclin fatal de ces petites cellules aurait dû être évité à tout prix, car nous ne cessons pas de croire au rôle constructif de ces corps autonomes auxquels appartient l'avenir.

La tentative de décentralisation qui devait être réalisée par cette Loi, s'il y en avait réellement tentative, a complètement manqué son but, car la nouvelle Loi est la négation absolue de toute décentralisation : elle est un *testimonium* du centralisme.

La Yougoslavie ne doit pas considérer seulement l'actuel. Ayant pour but la constitution d'un Etat moderne, nous ne devons pas craindre la décentralisation, telle qu'elle se présente aujourd'hui ailleurs.

Le principe de l'autonomie aurait dû être réalisé dans sa pleine mesure et avec lui, le principe de la démocratie ;

l'autonomie et la démocratie ont des rapports étroits et indissolubles : les libertés communales sont le fondement des libertés populaires, car sans une commune libre, il n'y a, et il ne peut y avoir de peuple libre. La démocratie sans de larges autonomies est une chimère, de même que de larges autonomies sans démocratie sont une illusion et un leurre. Les Etats, dans lesquels la démocratie n'est pas enracinée, ne peuvent pas se vanter d'avoir de larges autonomies.

Les différentes Lois et les différentes organisations communales en Yougoslavie ont créé diverses traditions enracinées, des habitudes, des usages et des conceptions auxquelles la population ne renoncera pas facilement. La Loi aurait dû tenir compte de ces vieilles habitudes et de la mentalité du peuple dans les différentes régions.

Elle aurait dû conformer ses institutions aux nécessités réelles, à ces diverses conceptions du peuple et à l'état actuel de choses, celui-ci portant la marque du passé qui différerait suivant les régions.

C'est uniquement de cette façon que la Loi aurait pu réaliser son but : satisfaire le peuple politiquement en lui accordant l'autonomie communale. Ainsi seulement, l'organisation prévue par elle serait devenue une école politique d'éducation démocratique des citoyens.

Le fondement réel, qui doit servir de base à la législation ayant pour objet la réalisation de l'union spirituelle de notre peuple, c'est l'état actuel de choses. Un législateur prudent ne doit pas l'ignorer, parce qu'autrement, il risque de manquer son but propre.

Il ne faut pas oublier que la vie elle-même a ses lois d'évolution dans tous les domaines et, par conséquent, dans le domaine politique aussi, surtout dans la cellule non seulement administrative, mais aussi économique qu'est la commune.

Toute mesure de contrainte, tout manque d'objectivité, à cet égard, contraire au sentiment, aux conceptions popu-

laïres et à la situation de fait, ne peut causer que le mécontentement et éloigner le peuple de l'autonomie, ce qui fait perdre beaucoup à la construction politique de la Yougoslavie.

Il est donc tout à fait clair que la nouvelle Loi sur les communes n'aurait dû contenir, au point de vue de l'autonomie économique et sociale, des dispositions uniformes pour toutes nos régions. D'ailleurs, il est évident qu'il est très difficile, sinon impossible, de sanctionner par une Loi uniforme les circonstances, les nécessités et les traditions des différents territoires juridiques et historiques car, de cette façon, des sacrifices trop grands sont exigés pour l'amour de l'uniformité. Il aurait fallu tendre à une uniformité relative et ne pas perdre de vue les acquisitions et les traditions provinciales et le *modus vivendi* communal, tout ce qui était sanctionné par les lois particulières.

Pour cette raison, les dispositions relatives à l'autonomie économique et sociale auraient dû être laissées à la compétence d'autres corps législatifs qui sont plus proches des nécessités des différentes régions. Ces corps pourraient être les autonomies banovinales, lesquelles régleraient toutes ces questions d'une façon indépendante.

A cet égard, la Loi communale est intervenue trop tôt car, en même temps, il aurait fallu voter une loi sur les autonomies banovinales qui fixerait le mode et le cadre de leur compétence législative, spécialement au point de vue des autonomies communales.

C'est seulement ainsi que notre peuple aurait pu être doté d'une autonomie véritable. La lutte en vue de cette autonomie remplit une grande partie de notre histoire politique. Même pendant la sujétion séculaire, le peuple yougoslave était un défenseur acharné de l'autonomie, tâchant de conserver au moyen de celle-ci son nom, sa religion et sa nationalité. L'autonomie se trouve dans la tradition, dans la volonté et dans les nécessités réelles du peuple, qui la

réclamera toujours et dans toutes les circonstances. Ce sentiment d'amour pour l'autonomie ne s'est même pas effacé dans la période de la création de la liberté nationale ; pendant ce temps, le peuple a continué à être partisan du principe de l'autonomie. Celle-ci qui, jusqu'à hier, était un moyen de paralyser l'influence des conquérants, est devenue maintenant le moyen de conquête des libertés individuelles du peuple et la voie qu'il tend à suivre pour assurer son propre progrès dans tous les domaines de l'activité.

Vu : *Le Doyen,*

E. ALLIX.

Vu : *Le Président de thèse,*

J. BARTHÉLEMY.

Vu et permis d'Imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris

S. CHARLÉTY

BIBLIOGRAPHIE

- ACOLLAS René. — *Finances communales, étude théorique et pratique*, 1898.
- ADRIATICUS. — *La question adriatique* (Recueil des documents officiels, Paris, 1920).
- ARISTOTE. — *La Politique* (Edition Garnier, Paris).
- BARTHÉLEMY Joseph. — *Le Gouvernement de la France* (Paris, 1925).
- BARYAKTAROVITCH Nicolas. — *Finances communales en Yougoslavie* (thèse, Paris, 1933).
- BERTHÉLEMY H. — *Traité élémentaire de droit administratif* (Paris, 1923).
- BLANC L. — *L'Etat et la commune*, 1865.
- BRYCE (Lord James). — *Les démocraties modernes* (2 vol., Paris, 1924.)
- CHICHITCH FÉRDO. — *Les documents sur la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes* (Zagreb, 1920, en serbo-croate).
- DRACHKOVITCH M. RAVODAN. — *Nos finances communales* (Belgrade, 1931, en serbo-croate).
- DUGUIT Léon. — *Les transformations du droit public* (Paris, 1913).

- FERRON (H. de). — *Institutions municipales et provinciales comparées* (Paris, 1884).
- FLEINER Fritz. — *Institutionen des deutesches Verwaltungsrecht* (Tübingen, 1922).
- GIRAULT A. — *La commune française* (Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques, mars-avril 1925).
- GLOUCHTCHÉVITCH Michel. — *Le Self-gouvernement local en Serbie* (thèse, Paris, 1911).
- GNEIST Dr. Rod. — *Constitution communale de l'Angleterre* (3 vol., Paris, 1867-1870).
- HAUMANT Emile. — *La formation de la Yougoslavie* (Paris, 1930).
- HAURIOU Maurice. — *Précis de droit administratif* (Paris, 1919).
- *Précis élémentaire de droit constitutionnel* (Paris, 1925).
- *Etude sur la décentralisation* (Paris, 1892).
- KOSTITCH M. Laza. — *Droit administratif du Royaume de Yougoslavie* (livre I, Belgrade, 1933, en serbo-croate).
- KOUMANOUDI KOSTA. — *Traité de droit administratif* (Belgrade, 1923, en serbo-croate).
- KRBK I. — *Droit administratif* (2 vol., Zagreb, 1929-32, en serbo-croate).
- LEROY-BEAULIEU Paul. — *Administration locale en France et en Angleterre* (Paris, 1872).
- *L'Etat moderne et ses fonctions* (Paris, 1890).
- *Traité de la science des finances* (2 vol., Paris, 1912).

- LE BON GUSTAVE. — *Premières conséquences de la guerre* (Paris, 1920).
- LOUTZITCH DÉVAN. — *La Constitution du Royaume de Yougoslavie du 3 septembre 1931* (thèse, Paris, 1933).
- MAÏTZEN STANKO. — *Loi sur les communes* (texte législatif expliqué, Belgrade, 1933, en serbo-croate).
- MAYER OTTO. — *Deutsches Verwaltungsrecht* (III Auflage, 1924).
- MESTRE Achille. — *Droit constitutionnel* (Cours de licence, 1926-1927).
- MILOVANOVITCH A. — *La commune* (1901, en serbo-croate).
- MIRKINE-GUETZÉVITCH B. — *Les Constitutions de l'Europe nouvelle* (Paris, 1930).
- NIKÉTITCH G. — *Recueil des lois* (Belgrade, 1933, en serbo-croate).
- OPPENHEIMER Franz. — *L'Etat, ses origines, son évolution et son avenir* (Paris, 1913).
- ORLANDO V. E. — *Principii di diritto amministrativo*. (V. edizione, Firenze, 1915).
- PROTITCH STOYAN. — *Le projet de la Constitution, d'après St. Protitch* (Belgrade, 1920, en serbo-croate).
- SLADOVITCH A. — *Science administrative et droit administratif en Bosnie-Herzégovine* (1916, en serbo-croate).
- SMRÉKAR M. — *Manuel pour le service politique et administratif dans le Royaume de Croatie et Slavonie* (1899, en serbo-croate).
- TOCQUEVILLE (A. de). — *De la démocratie en Amérique* (Paris, 1835).
- TOMITCH S. ZORAN. — *La formation de l'Etat yougoslave* (thèse, Paris, 1927).

TZVIVITCH Yovan. — *La Péninsule Balkanique et les pays yougoslaves* (Belgrade, 1922, en serbo-croate).

YOVANOVITCH MILOUTINE. — *Le Régime absolu yougoslave* (thèse, Paris, 1930).

— *La réforme administrative en Yougoslavie* (Paris, 1932).

YOVANOVITCH NIKODIÉ. — *Etude sur la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes du 28 juin 1921* (thèse, Paris, 1924).

YOVANOVITCH SLOBODAN. — *Droit constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes* (Belgrade, 1924, en serbo-croate).

— *De l'Etat. Les fondements d'une théorie juridique* (Belgrade, 1922, en serbo-croate).

REVUES ET JOURNAUX — DOCUMENTS DIVERS

Commune contemporaine (Belgrade).

Comptes-rendus officiels de la Skoupchtina (Belgrade, 1932-33).

Comptes-rendus officiels du Sénat (Belgrade, 1932-33).

Courrier commercial (Belgrade).

Journal municipal de Belgrade.

Journal officiel (Belgrade).

Notre autonomie (Belgrade).

La Police (Belgrade).

Revue politique et parlementaire (Paris).

Revue d'économie politique (Paris).

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	5
Introduction	
I. Formation de l'Etat yougoslave. — Situation géographique et richesses naturelles. — Population et sa composition	11
II. Régime politique et administratif.	
§ 1. — De l'Assemblée constituante au Régime absolu (1919-1929)	23
§ 2. — Le Régime absolu et la Constitution du 3 septembre 1931	31
III. Aperçu historique de l'organisation municipale	47
CHAPITRE I. — Notion de la commune	61
CHAPITRE II. — Classement des communes. — Caractère général des communes rurales	69
CHAPITRE III. — Sections de commune	85
CHAPITRE IV. — Membres et habitants de la commune	95
CHAPITRE V. — Sphère d'activité de la commune ..	109
Section I. — Fonctions propres	114
Section II. — Fonctions déléguées	117
CHAPITRE VI. — Finances communales	127

